

intellego   
conoscere per decidere



# metamorfosi del mondo



1



metamorfosi  
del mondo



**1**

febbraio  
2018

*metamorfosi del mondo* è un bollettino di informazione e analisi geopolitica, privo di periodicità e distribuito gratuitamente, creato da Intellego.it in collaborazione con Associazione Culturale AMIStaDeS. Viene pubblicato sotto licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 3.0 Italia (CC BY-NC-ND 3.0 IT).

La redazione non concorda necessariamente con le opinioni degli autori, i quali sono i soli responsabili delle stesse.

Per informazioni:

[\*metamorfosi@intellego.it\*](mailto:metamorfosi@intellego.it)

[\*www.intellego.it\*](http://www.intellego.it)

[\*www.amistades.info\*](http://www.amistades.info)

Progetto grafico:

Vincenzo Notaro

[\*www.officinamirabilis.com\*](http://www.officinamirabilis.com)

In copertina:

*Kyrgyzistan, un vecchio treno adattato a capanna di pastori*

foto di Guido Bollino

## Sommario

- EDITORIALE Vero, falso, semplice, complesso: quale equazione? p. 5  
Redazione
- Il futuro del *Nuclear Deal* iraniano, tra obblighi e incertezze p. 7  
Claudia Candelmo
- Le mille bolle blu. Anatomia del BitCoin p. 14  
Enrico Edoardo Gavassino
- La (dis)Unione Europea: per capire il 2018 dobbiamo guardare al 2004 p. 17  
Irene Piccolo
- La nuova (ferro)via della seta: un'introduzione al più ambizioso progetto infrastrutturale della storia p. 23  
Michele Russo
- Israele, Palestina ed un nuovo anno di incognite p. 31  
Mauro Soggiu
- Al Qaeda non è più di moda. Jihadismo e terrorismo 2018-2020 p. 40  
Alessandro Vivaldi
- The Past, Present, and Future of the Security and Defense Policy of the European Union: from the Western European Union (WEU) to the Permanent Structured Cooperation (PESCO) p. 44  
Anna Pellegatta



## EDITORIALE

# Vero, falso, semplice, complesso: quale equazione?

Redazione

Nella *Lettera a Tito* di San Paolo (I, 12) si trova la seguente frase “I cretesi sono sempre bugiardi, brutte bestie e fannulloni”, attribuita dall’autore a Epimenide di Creta, un cretese dunque. Da questo aneddoto viene formulato il celebre paradosso del mentitore: in qualsiasi maniera si interpreti l’affermazione si giunge, inevitabilmente, a una contraddizione senza uscita. Se si assume che l’affermazione sia vera ci si scontra contro il fatto che Epimenide, in quanto cretese, non possa che dire il falso, mentre se assumiamo il contrario, cioè che l’affermazione sia mendace, essa risulterebbe paradossalmente vera e tuttavia ciò ne invaliderebbe la veridicità, perché in tal modo non tutti i cretesi sarebbero bugiardi. Una versione più semplice del paradosso è l’affermazione “io sto mentendo” che similmente si autocontraddice affermandosi.

Le soluzioni più interessanti del paradosso del mentitore sottolineano il problema dell’autoreferenzialità della frase: se in una trattazione squisitamente logica o metafisica si può procedere quasi esclusivamente per metalinguaggi, la stessa cosa non vale per affermazioni che fanno riferimento alla dimensione storica, antropologica, psicologica del reale. La frase “io sto mentendo” è paradossale perché non si riferisce a nulla al di fuori di sé stessa, mentre nessuno può verosimilmente affermare di conoscere la veridicità o mendacità di tutte le affermazioni fatte da tutti i cretesi in ogni tempo. La sola maniera di avere una visione soddisfacente, benché inevitabilmente incompleta delle abitudini dei cretesi sarebbe studiarne la lingua, i costumi, approfondirne i modi, vivere con loro, conoscere la loro terra.

Un discorso analogo vale per l’informazione e ancor più per l’intelligence in ambito internazionale: anche al netto di manipolazione, propaganda e contro-intelligence entro cui occorre sapersi districare quando si analizzano le fonti, complessità e contraddizione sono fattori onnipresenti e ineludibili delle società e della politica, da cui è impossibile sperare di essere immuni, e con i quali l’analista deve non solo saper convivere, ma deve anzi da essi saper trarre spunti.

Alla luce di questo, riteniamo poco interessanti le polemiche e le prese di posizione sulle “false notizie” e sulla “guerra dell’informazione”. Certo, è impossibile non notare la mancanza di professionalità di certo giornalismo proprio anche a grandi testate, basato sul copia-incolla - magari da fonti estere -, sulla ricerca del sensazionalismo o della notizia commovente a detrimento dell’approfondimento. Tuttavia le cosiddette fonti alternative, spesso a loro volta sensazionalistiche e ipersemplicatorie, sono forse ancor meno utili nel difficile compito di comprendere la realtà. Approfondendo si scopre come in realtà non esistano notizie vere e notizie false; piuttosto esistono fonti più o meno affidabili, notizie più o meno credibili, realtà più o meno falsificabili.

Eppure i dati, i fatti, oggi sono disponibili e accessibili come mai in passato: dalle leggi europee ai report della Banca Mondiale, dai libri bianchi della Difesa alle analisi di società specializzate, tutto è alla portata di un computer provvisto di connessione internet; e allora cosa impedisce la consultazione e l’utilizzo di questa massa sterminata di materiale? Fondamentalmente, richiede impegno; è molto più facile leggere un articolo - e ancor di più un *post* o un *tweet* - che una normativa nazionale o europea. Se guardiamo al panorama geopolitico dell’anno che comincia o addirittura del prossimo ciclo di cinque o dieci anni, la complessità è tale che è facile cadere nella tentazione di semplificare, di trovare un punto di riferimento universale, una chiave di lettura unica.

Tornando al paradosso del mentitore, probabilmente ci poniamo la domanda sbagliata: ci chiediamo se la frase sia vera o falsa, quando invece dovremmo interrogarci sulla sua verosimiglianza “è possibile che qualcuno conosca tutti i cretesi e affermi qualcosa sul loro carattere?”. Noi crediamo di no. La materia di cui sono composte la politica e le società umane non è riducibile ai termini binari di vero e falso, ma è quella scala sostanzialmente infinita di mezzitoni variamente interpretabili che oscillano sull’orizzonte del possibile e che con una sintesi quasi poetica siamo usi chiamare “la realtà”.

Nel segno della realtà e quindi della complessità e della contraddizione, buona lettura.

# Il futuro del *Nuclear Deal* iraniano, tra obblighi e incertezze

Claudia Candelmo

## Introduzione

Il *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA)<sup>1</sup>, accordo siglato dopo anni di impegnativi negoziati tra l'Iran, i cosiddetti P5+1 (i cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza e la Germania) e l'Unione europea, è ormai giunto a due anni e mezzo di vita<sup>2</sup>, tra promesse, effettivi sviluppi e, ultimamente, minacce di rescissione. L'accordo<sup>3</sup> inquadra e disciplina gli aspetti fondamentali della produzione nucleare iraniana, ne garantisce l'uso esclusivamente pacifico, per scopi energetici, e ne proibisce qualsiasi uso militare<sup>4</sup>.

La firma del *Deal* il 14 luglio 2015 era stata inizialmente accolta con grande entusiasmo, che è proseguito nei mesi successivi, specialmente quando, dopo i primi controlli sul rispetto da parte dell'Iran delle restrizioni previste, è stata verificata la corretta implementazione delle disposizioni dell'accordo. Questo ha permesso la graduale rimozione delle sanzioni legate alla proliferazione nucleare iraniana da parte delle Nazioni Unite, dell'Unione europea e degli Stati firmatari.

Tuttavia, negli ultimi mesi, alcuni dubbi sul futuro dell'accordo sono stati sollevati specialmente da parte americana, quando il presidente Trump ha fatto presente la possibilità di ritirare gli Stati Uniti dall'accordo raggiunto poco più di due anni prima dal suo predecessore<sup>5</sup>. Dal punto di vista tecnico, l'accordo garantisce che l'Iran non utilizzerà l'energia nucleare per scopi militari e per la costruzione di armi<sup>6</sup>. Il controllo sulla corretta implementazione delle prescrizioni del *Deal* è stata demandata a una Commissione congiunta (composta dai diversi Paesi firmatari, incluso l'Iran<sup>7</sup>), mentre l'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica è stata incaricata di controllare e verificare gli obblighi volontari<sup>8</sup> presenti nel *Plan of Action*.

---

<sup>1</sup> Talvolta definito anche "*Nuclear Deal*" oppure semplicemente "*Deal*".

<sup>2</sup> L'accordo è stato siglato il 14 luglio 2015, a Vienna.

<sup>3</sup> Il testo integrale dell'accordo è disponibile online e liberamente consultabile, al seguente indirizzo: [http://eeas.europa.eu/archives/docs/statements-eeas/docs/iran\\_agreement/iran\\_joint-comprehensive-plan-of-action\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/statements-eeas/docs/iran_agreement/iran_joint-comprehensive-plan-of-action_en.pdf).

<sup>4</sup> M. Khalaji, *Great Expectations: Iran after the Deal*, in *The Washington Quarterly*, 2015, pp. 61 e ss.

<sup>5</sup> Sul punto, si veda l'articolo di *Reuters*, del 13 ottobre 2017, disponibile al link <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-world/iran-eu-and-russia-defend-nuclear-deal-after-trump-threat-idUSKBN1CI2RZ>.

<sup>6</sup> Si veda a tal proposito l'art. III dell'accordo («Iran reaffirms that under no circumstances will Iran ever seek, develop or acquire any nuclear weapons»).

<sup>7</sup> Cfr. art. IX dell'*Joint Comprehensive Plan of Action*.

<sup>8</sup> *Ivi*, art. X.

Secondo l'approccio stabilito dal *Deal*<sup>9</sup>, al progressivo smantellamento del programma nucleare per scopi militari, segue la progressiva rimozione delle sanzioni.

Si tratta di un accordo senza precedenti, in cui l'Iran, una delle potenze nucleari del Medio Oriente, nonché attore strategico nel quadrante regionale, ha volontariamente deciso di limitare il proprio programma di arricchimento nucleare a scopi esclusivamente pacifici.

Volontariamente, solo *prima facie*, e a breve si vedrà per quale motivo.

### L'Iran e i motivi alla base di una *costrizione volontaria*

Nonostante i suoi indubbi benefici sul piano internazionale, è evidente che il *Deal* non può rappresentare una panacea per tutti i mali. Come strumento di pressione, restano infatti in vigore le sanzioni comminate da parte delle stesse organizzazioni internazionali per tentare di contrastare alcune tra le criticità del Paese, ad esempio il supporto al terrorismo internazionale e le massicce violazioni dei diritti umani<sup>10</sup>. Permangono, peraltro, le sanzioni unilaterali imposte per gli stessi motivi, e sulla cui legittimità potrebbe essere aperto un capitolo a parte dedicato alla liceità stessa delle sanzioni unilaterali come *strumento* di politica estera.

Tuttavia, è innegabile che mostrando la volontà di sottoporsi a un accordo internazionale di questo tipo, con un sistema di monitoraggio e controllo senza precedenti, e garantendone l'effettiva implementazione, l'Iran ha mostrato un serio impegno nei confronti delle Parti coinvolte nel *Deal*.

Non bisogna dimenticare, però, che questa scelta, naturalmente, non è stata dettata da una intrinseca bontà del regime, bensì da considerazioni politiche ed economiche e dalla valutazione di un'equazione il cui risultato deve portare vantaggi tangibili a Teheran. Infatti, le sanzioni derivanti dal programma di arricchimento del nucleare avevano fortemente provato l'economia iraniana, con un impatto notevole su chi, il più delle volte, non ha influenza sulle scelte governative, ossia la popolazione. In questo contesto, la mossa di venire a patti con i Paesi occidentali è stata per Rouhani anche una scelta obbligata, un'occasione per tentare di alleggerire la grave crisi economica che attanaglia il Paese.

E dunque, cosa ci si potrebbe attendere sul fronte iraniano, nel prossimo futuro?

L'Iran ha tutto l'interesse a rispettare, come sta facendo, le diverse prescrizioni previste dall'accordo. Non avrebbe motivo di agire altrimenti: dalla riduzione della propria aggressività militare in ambito nucleare, che fino a oggi non poteva non spaventare (specialmente per potenziali testa a testa con Israele), l'Iran guadagna un alleggerimento del peso delle sanzioni e maggiore libertà commerciale con i Paesi che hanno preso parte all'accordo, tra cui la Cina. Non è interamente escluso, per quanto piuttosto difficile, che potrebbe essere proprio l'Iran a ricusare l'accordo, se le condizioni che ne hanno consentito la riuscita dovessero mu-

---

<sup>9</sup> Uno «step-by-step approach», com'è fatto presente nell'art. I dell'accordo.

<sup>10</sup> <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/iran/>.

tare (ad esempio, se gli Stati Uniti decidessero di imporre di nuovo le sanzioni unilaterali). Ma tale possibilità sembra piuttosto remota, specialmente alla luce del supporto dimostrato fino a oggi dagli altri Paesi che fanno parte del *Deal*. Ed è dunque ipotizzabile che esso non avrà vita breve, almeno finché sono solo gli Stati Uniti a minacciare di imporre nuove sanzioni, mentre Paesi del calibro della Federazione Russa e della Cina restano legati all'accordo. È peraltro probabile che, in caso di posizioni di forza da parte degli Stati Uniti, non saranno questi due Paesi a seguire Trump, specialmente se i loro interessi economici e commerciali vanno in un'altra direzione.

Proprio la Cina ha recentemente spinto per una preservazione dell'accordo nella sua forma attuale. Dal *Deal*, infatti, il gigante asiatico ha molto da guadagnare. Dal 2015, infatti, la politica di scambi commerciali posta in essere tra Pechino e Teheran è particolarmente fruttuosa e ha consentito la ripartenza del flusso economico e commerciale tra i due Paesi, prima incrinatosi a causa delle sanzioni. Interrompere questo fruttuoso flusso commerciale potrebbe essere un prezzo troppo alto, che Xi Jinping non avrebbe alcun motivo per pagare, specialmente fintantoché l'impegno iraniano è positivamente verificato.

È per questo che la Cina si è espressa a favore di un mantenimento dell'accordo<sup>11</sup>. Pechino, infatti, ha interessi rilevanti in Iran, dal quale importa una considerevole fetta della sua crescente domanda di petrolio, con quote che superano le tre milioni di tonnellate mensili, finanziando allo stesso tempo importanti progetti energetici in Iran, tra cui lo sviluppo del South Pars<sup>12</sup>, una delle più grandi riserve di gas naturale al mondo situata nel Golfo Persico.

## Gli Stati Uniti

Apostrofandolo come «uno dei peggiori accordi mai visti»<sup>13</sup>, Trump non ha avuto parole tenere per il *Deal* siglato da Obama. Alla nota opinione in merito all'accordo, sono seguiti i fatti quando, nell'ottobre scorso, il Presidente americano ha rifiutato di certificare la corretta implementazione degli obblighi iraniani. Ciò è avvenuto nonostante gli esperti incaricati di verificare l'attività iraniana avessero già più volte confermato che l'Iran sta effettivamente onorando le sue promesse e si sta attenendo strettamente alle prescrizioni dell'accordo.

La data della richiesta di certificazione dell'accordo è caduta in un periodo, si può dire, particolarmente infelice. Mentre le prime due volte, il *Deal* era stato certificato dal presidente sulla base dei responsi tecnici ricevuti dagli esperti, questa volta la firma avrebbe dovuto essere apposta al culmine di un periodo di più ampia analisi della politica attualmente messa in

---

<sup>11</sup> <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-usa-china/china-says-hopes-iran-nuclear-deal-stays-intact-amid-trump-criticism-idUSKBNICE0NG>.

<sup>12</sup> Nel quale detiene quote che ammontano a circa il 30% del totale – assieme alla francese Total e alla Petropars, sussidiaria della National Oil Iranian Company. Per un approfondimento sul punto, si veda M. A. Ramady, *Saudi Aramco 2030: Post IPO Challenges*, Springer, Londra, 2017, pp. 48 e ss.

<sup>13</sup> Come ricorda anche ALJAZEERA, <http://www.aljazeera.com/news/2017/09/donald-trump-denounces-iran-nuclear-deal-170915002516362.html>.

atto da Teheran, che ha fatto emergere l'atteggiamento sostanzialmente aggressivo dell'Iran nella regione, con particolare riferimento al supporto militare fornito nel quadro dei conflitti in Yemen e Siria. Ma questo, è evidente, non inficia il fatto che, nonostante altri nodi critici nella politica interna ed estera di Teheran, l'Iran si stia attenendo strettamente alle prescrizioni dell'accordo, come dimostrano i rapporti tecnici dell'IAEA.

E così, di fatto, Trump ha colto l'occasione per utilizzare come strumento di pressione la mancata certificazione dell'accordo e la minaccia di una futura rescissione del *Deal*, per affrontare questioni che esulano dal nucleare.

È vero che, da un lato, questo rifiuto non ha effetti pratici sull'immediato futuro dell'accordo, poiché è una procedura sostanzialmente interna agli Stati Uniti. Ogni novanta giorni, infatti, il presidente americano deve certificare la corretta implementazione delle prescrizioni dell'accordo da parte dell'Iran. Dopo la mancata certificazione dell'ottobre 2017, dunque, la prossima scadenza sarà a metà gennaio.

Infatti, come noto, l'accordo non è un vero e proprio trattato internazionale (tant'è che la sua denominazione formale è quella di "*Plan of Action*"), e pertanto, ai tempi della sua approvazione, Barack Obama non ha avuto necessità di passare attraverso l'approvazione del Senato per la sua adozione.

Per mitigare gli effetti di questa scelta, nel 2015, gli Stati Uniti hanno adottato una legge che consente al Congresso di vigilare più strettamente sull'andamento dell'accordo, proprio attraverso la possibilità di riapplicare le sanzioni momentaneamente rimosse, in caso di mancata certificazione del presidente.

Ed è proprio qui che riemerge il nodo prima menzionato. Tutti gli esperti incaricati di verificare e controllare l'azione iraniana hanno affermato che l'Iran sta onorando il proprio impegno forse, come visto sopra, anche perché questo corrisponde a una scelta - fino ad ora - obbligata. Difatti, Trump non ha contestato questo aspetto, adducendo motivazioni invece eterogenee, relative all'aggressività iraniana nella regione e al proseguimento di test con missili balistici che potrebbero, in linea teorica, trasportare armi nucleari.

A seguito della mancata certificazione di ottobre, il Congresso ha avuto sessanta giorni per prendere in considerazione la nuova imposizione di sanzioni a danno dell'Iran, da approvare eventualmente anche con una maggioranza semplice. Significativamente, la scadenza per valutare l'imposizione di sanzioni è trascorsa.

La decisione che prenderà il presidente Trump a gennaio è di rilievo innegabile: potrebbe portare a una temporanea distensione, in caso di esito positivo, oppure acuire i dubbi sul futuro dell'accordo e i timori su una possibile incrinatura dovuta a un nuovo *round* di sanzioni. La decisione di Trump, probabilmente, dipenderà anche da come il regime di Teheran risponderà alle proteste popolari che attualmente stanno attraversando il Paese.

## L'Unione europea

L'Unione europea è uno degli attori che tiene maggiormente al futuro dell'accordo.

La rimozione delle sanzioni dovute al nucleare ha un impatto positivo sulle relazioni economiche e commerciali dell'Unione. Per un continente costantemente a secco di energia<sup>14</sup>, i partner nel Medio Oriente sono cruciali per garantire un approvvigionamento senza soluzione di continuità ai Paesi europei. E se è vero che l'Europa sta convertendo progressivamente la propria produzione energetica dal petrolio al gas e che, in questo settore, la Federazione Russa resta il principale partner per l'approvvigionamento di gas naturale, è anche vero che le potenzialità iraniane in questo ambito sono state parzialmente frenate dalla somma di sanzioni, che lo ha reso un fornitore praticamente impossibile, ma non solo. L'Iran spera di trovare, proprio grazie a queste rinnovate *chances* commerciali, nuove opportunità sui mercati europei. Questo andrebbe a beneficio sia dell'Europa, che potrebbe così iniziare a diversificare le proprie fonti di approvvigionamento, sia dell'Iran stesso.

Ma, per il momento, Mosca non pare essere particolarmente preoccupata da questo fattore. In particolare, ciò è dovuto al fatto che, al di là delle dichiarazioni di intenti – che potrebbero ora trovare uno sbocco più pratico, grazie alla maggiore facilità di stabilimento di relazioni commerciali, consentita dal *Plan of Action* – ciò che manca è, da un lato, la capacità estrattiva sufficiente per prendere maggiori impegni in ambito di esportazioni di gas naturale, dall'altro, la presenza di infrastrutture affidabili, capaci effettivamente di portare il gas iraniano in Europa. E così, mentre le riserve iraniane di gas naturale costituiscono il bacino più grande al mondo, le quote di esportazione sono sostanzialmente deludenti e non superano i sei miliardi di metri cubi annui. Senza contare che anche la domanda interna è in crescita e il suo soddisfacimento non può che essere la reale priorità per Teheran.

Nonostante le ridotte implicazioni su questo fronte, quantomeno nel breve periodo, la continua implementazione del *Nuclear Deal* resta una priorità per l'Unione, che dall'accordo può in ogni caso trarre il beneficio di mantenere un rapporto sostanzialmente positivo con un partner strategico nel quadrante mediorientale. È forse anche per questo che le recenti posizioni espresse dall'Alto Rappresentante dell'Unione europea per la politica estera e la sicurezza comune sottolineano di ritenere la mancata certificazione dell'accordo come una procedura *esclusivamente* interna agli Stati Uniti, invitano il Presidente Trump a onorare i propri impegni sul fronte del JCPOA e a far fronte alla tensione crescente nella regione mediorientale utilizzando come strumento di pressione non la minaccia di una rescissione unilaterale del JCPOA (strumento che, per il momento, sembra sorprendentemente funzionare su tutti i fronti, tranne quello americano), ma altri mezzi e modi estranei all'accordo<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Le statistiche relative alle quote delle importazioni di petrolio e gas nell'Unione europea a 28 sono disponibili online, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Energy\\_production\\_and\\_imports/it](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Energy_production_and_imports/it). I dati evidenziano che oltre la metà del consumo interno lordo di energia è stato garantito dalle importazioni. In particolare, nel 2015, la quota di energia coperta dalle importazioni era pari al 54%.

<sup>15</sup> [https://eeas.europa.eu/delegations/united-states-america/33919/statement-high-representativevice-president-federica-mogherini-joint-comprehensive-plan-action\\_en](https://eeas.europa.eu/delegations/united-states-america/33919/statement-high-representativevice-president-federica-mogherini-joint-comprehensive-plan-action_en).

## Le Nazioni Unite

In questo contesto, le Nazioni Unite hanno avuto un ruolo sostanzialmente limitato. Il Consiglio di sicurezza ha adottato la risoluzione 2231 (2015)<sup>16</sup>, sei giorni dopo la firma dell'accordo, dichiarando il proprio supporto per il *Deal*.

Un appoggio che potrebbe apparire quasi ridondante, se non avesse il pregio di dare una veste realmente internazionale all'accordo. In particolare, il Consiglio ha affermato che il *Deal* rappresenta un fondamentale cambio di rotta nella sua considerazione della questione del nucleare iraniano. La piena implementazione dell'accordo contribuisce alla costruzione di un clima di reciproca fiducia e alla regolarizzazione delle relazioni economiche e commerciali con l'Iran.

Non ci si sarebbe potuti aspettare altrimenti dall'organo esecutivo di un'organizzazione il cui scopo è quello di facilitare e garantire la pace e la sicurezza internazionali. Quello che invece sarebbe stato certamente apprezzato è un ruolo più vigoroso delle Nazioni Unite, sia nella negoziazione dell'accordo, sia nella sua implementazione. Un ruolo che, per lo stesso motivo per cui il *Deal* è stato "approvato" all'unanimità in Consiglio di sicurezza, le Nazioni Unite attualmente non possono ancora avere: ossia la preponderanza, ancora elevata, degli interessi statali, che prevalgono su quelli collettivi, e la *superiorità*, attribuita dai meccanismi esistenti nel Consiglio di sicurezza, dei cinque membri permanenti.

## Conclusioni

Il *Nuclear Deal* è giunto ormai a due anni e mezzo di attuazione. Se, tuttavia, la sua implementazione è stata relativamente agevole fino al termine della seconda presidenza Obama (e non poteva essere altrimenti, data la forte carica mediatica che Obama aveva attribuito al raggiungimento di un accordo con l'Iran sul fronte del nucleare), negli ultimi mesi cominciano a intravedersi incrinature in quella che sembrava una struttura solida.

Come si è visto, sembra che tutti gli attori coinvolti abbiano da guadagnare dalla corretta implementazione dell'accordo che, se per i detrattori non vincola sufficientemente l'Iran, per i suoi sostenitori è uno strumento di cooperazione efficiente e, di fatto, senza precedenti.

La sua importanza, infatti, non risiede esclusivamente nelle limitazioni alla proliferazione nucleare imposte all'Iran, ma anche nelle possibilità di stabilire maggiori attività di cooperazione con questo importante attore regionale, incoraggiando l'implementazione di riforme economiche e politiche, e consentendo così una maggiore apertura di Teheran ai mercati internazionali.

Sembra essere il momento delle riforme, delle risposte all'immobilismo e alla corruzione, per Rouhani. Così vorrebbero molti Stati, tra cui proprio gli Stati Uniti, che osservano lo sviluppo

---

<sup>16</sup> S/RES/2231 (2015), del 20 luglio 2015. L'approvazione della risoluzione è stata certamente facilitata dal fatto che l'accordo è stato siglato da tutti e cinque i membri permanenti del Consiglio di sicurezza, i quali hanno ovviamente votato a favore dell'approvazione della risoluzione.

delle proteste che stanno scuotendo l'Iran in questi giorni che chiudono il 2017. Proteste che hanno avuto inizio con lo scopo di criticare il rialzo dei prezzi, ma si sono poi trasformate in più ampie contestazioni contro il governo iraniano e contro il supporto militare fornito dall'Iran in Siria e Yemen. La popolazione chiede maggiore stabilità interna e minore interventismo nella regione. Quanto questo intento riuscirà dipenderà anche da come il regime farà fronte alle proteste.

# Le mille bolle blu

## Anatomia del BitCoin

Enrico Edoardo Gavassino

Da alcune settimane l'uomo comune ha scoperto un nuovo giocattolo finanziario che promette, novello Klondike, di coprire d'oro chi fosse così coraggioso da investirci immediatamente il proprio denaro.

Stiamo parlando dei BitCoin, arrivati a toccare alcuni giorni fa quota 19.000 \$.

In realtà è da mesi che i BitCoin aumentano di valore ma il popolo si accorge solo adesso della loro esistenza, a causa di alcuni articoli rimbalzati sulla carta stampata e online, nel più classico degli effetti CNN.

La moda finanziaria, si sa, attira molti e inoltre vi è un clamoroso “effetto di urgenza”: bisogna comprare subito, anzi prima di subito, se si vuole saltare sul treno dei vincitori prima che sia troppo tardi!

Ecco che ovunque si sente parlare di BitCoin; ne parlano tutti, dal bar al TG alla nonna mentre fila il maglioncino per il nipote.

Il BitCoin è una cosiddetta criptovaluta ossia una moneta del tutto virtuale che viene convenzionalmente utilizzata negli scambi ma senza che vi sia una autorità o una banca centrale a controllarla.

Questa valuta è difatti fuori da qualunque controllo ed utile per chiunque voglia occultare in tutto o in parte i propri flussi finanziari, tenendo conto che risulta anche impossibile da sequestrare.

Questo articolo tuttavia non vuole focalizzarsi sui profili di legalità di tale strumento ma sulla sua natura attuale.

Bolla. Questa è la sua natura attuale: una bolla speculativa in piena regola alimentata dalla stampa e dalle fantasie dei trader della domenica.

Non discutiamo della natura dello strumento, che in sé può essere utile per diversificare ulteriormente i propri investimenti, ma sul messaggio che i BitCoin stanno veicolando.

Quello che sta accadendo è che tutti, grazie al BitCoin, sono ora convinti di poter fare i soldi facilmente e in brevissimo tempo.

Grazie al BitCoin siamo ufficialmente entrati nel periodo della più totale volgarizzazione della finanza.

Oggi giorno tutti vogliono fare i trader professionisti ma nessuno ha voglia di studiare quei dannati libri di matematica finanziaria.

Il BitCoin è un prodotto nato ad uso e consumo di squattrinati studenti di filosofia che sperano di fare il botto investendoci mille o duemila euro.

Questi meccanismi speculativi danneggiano la Finanza vera, che vive di pianificazione, rischi calcolati e analisi di variabili gettando il più totale discredito sulla categoria dei trader (quelli veri), dei consulenti e degli analisti che vengono, sempre di più e a torto, visti come venditori di favole o, e forse peggio ancora, indovini e raddomanti.

La natura stessa dello strumento della criptovaluta esula da qualunque considerazione di tipo puramente finanziario.

Qualora si intenda investire acquistando azioni di una data azienda si potranno studiare i bilanci, osservare i punti di forza e debolezza, la sua quota di mercato, capire se è sopravvalutata o sottovalutata finanziariamente e infine osservare la sua capacità di generare reddito, ossia dividendi, per gli azionisti.

Tutto ciò con il BitCoin non è possibile in quanto esso è unicamente un bene speculativo esattamente come lo erano i tulipani all'epoca della grande bolla del 1636, con la differenza che quelli erano gradevoli alla vista e all'olfatto mentre i BitCoin sono invisibili e puzzano di marcio.

È uno sciocco chi afferma che i tulipani fossero un bene in senso stretto mentre coi BitCoin è possibile acquistare merci e servizi.

Il BitCoin è un bene, non una moneta, infatti sta alla libertà del venditore accettare o meno un pagamento attraverso questo strumento e pertanto lo scambio di beni e servizi con BitCoin è una pura convenzione tra le parti, alimentata a sua volta dalla moda del momento.

Si potrebbe obiettare che il BitCoin sia come una valuta estera e pertanto si possano applicare gli stessi criteri di investimento ma ciò è falso.

È falso in quanto non esiste una politica monetaria associata al BitCoin e pertanto non è possibile basarsi su alcun tipo di informazione per scegliere di comprare o vendere.

La criptovaluta è uno strumento-non-strumento in quanto l'andamento dei prezzi è del tutto arbitrario, completamente slegato da qualunque considerazione qualitativa e quantitativa e basato solo sull'incontro di domanda e offerta.

Alcuni potrebbero dire che la vera economia, quella non speculativa, si basa proprio sull'incontro di domanda e offerta, ma il problema è: chi sta generando ora questa domanda e questa offerta? O si crede davvero che questi scambi siano generati da piccoli e micro investitori? Secondo AQR Capital Management, importante società di investimenti americana, il 40% dei BitCoin è in mano a sole mille persone, le cosiddette balene o whales.

Una operazione da parte di una di questi mille o un, non così improbabile, accordo segreto potrebbe mandare in fumo milioni di dollari di inconsapevoli risparmiatori.

Vi è poi un ulteriore concetto che chi parla di BitCoin sta evitando accuratamente di menzionare: uno dei concetti chiave per capire il mondo economico è la distinzione tra valore e prezzo.

Il valore consiste nella stima effettiva che quel dato titolo o bene ha effettivamente. Tale valore è calcolato sulla base del prezzo di produzione e di altri fattori o, nel caso di un titolo finanziario, sulla base dei fondamentali di bilancio dell'azienda.

Il prezzo invece è il corrispettivo in denaro che si associa a una data attività.

Valore e prezzo generalmente non coincidono.

Un esempio classico è l'acqua nel deserto. Un litro d'acqua nel deserto probabilmente ha un prezzo altissimo ma il suo valore non è mutato come non è mutato il suo pacchetto di performance: l'acqua serve a dissetare.

Nel caso del BitCoin si assiste ad un meccanismo per cui il prezzo è elevatissimo, mentre il suo valore è praticamente nullo come anche il suo pacchetto di performance, dato che nessuno è in grado di spiegare compiutamente a cosa servano i BitCoin e a quale bisogno sopperiscano che il comune denaro già non soddisfi.

E' evidente che le velleità di anarchia economica per cui il BitCoin permetterebbe di slegarsi dal meccanismo delle banche centrali sono, appunto, velleità che nulla hanno a che fare con l'economia vera.

L'ideologia è sempre la morte dell'economia; il BitCoin non è nato per un impulso anarchico o autarchico, per un moto di ribellione e libertà, ma è nato per fare denaro e far fare denaro. Non può poi non stupire una certa ingenuità dei "nuovi trader" ossia di tutti coloro che sperano di arrivare lontano col BitCoin.

Strano paese l'Italia, un paese in cui si sta ancora urlando contro il fallimento delle banche popolari, colpevoli di aver venduto titoli spazzatura ai piccoli risparmiatori, ma si è pronti ad investire in BitCoin.

Lo strumento è opaco anzi torbido, in quanto non si è in grado di risalire al suo creatore, non vi è alcun garante del valore del BitCoin per cui potrebbero diventare spazzatura letteralmente da un giorno all'altro, non è possibile farne stime economiche in quanto il suo valore non è calcolabile.

Molti operatori si rifiutano, inoltre, di ammettere che i BitCoin siano ormai in bolla.

Nel 1997 iniziò la "Bolla del Dot-Com" che vide, tra il gennaio 1997 e il marzo del 2000, aumentare l'indice Nasdaq del 548% ossia del 137% all'anno circa.

Il BitCoin il 28/05/2017 chiudeva a un prezzo di 2.272,80 \$ e il 10/12/2017, ossia dopo circa sei mesi, costava 16.819,70 \$ con un aumento totale del 740% cioè un aumento mensile del 123%. Durante la "Bolla del Dot-Com" abbiamo assistito ad un aumento annuale del 137%, e quella fu una bolla, qui assistiamo ad un aumento mensile del 123% e qualcuno osa mettere in dubbio che si tratti di una bolla? La caduta sarà repentina e verticale e dovrebbe arrivare tra marzo e giugno di quest'anno. E' possibile vi sia un movimento a ottovolante per cui i prezzi torneranno a salire ma per il 2018 il BitCoin dovrebbe aver perso circa il 90% del suo attuale valore. Un tracollo del genere sta già, parzialmente, avvenendo dato che al 31/12/2017 il prezzo del BitCoin si è stabilizzato sugli 11.000 \$ ossia con un crollo del 35% in soli 20 giorni.

Secondo la nostra prospettiva il prezzo si aggirerà attorno ai 10.000 \$ fino a marzo-aprile, con minimi di 7.000 \$ e massimi di 15.000 \$, per poi stornare fino ai 2.000 o 3.000 \$ tra maggio e giugno, riportando il BitCoin a essere ciò che è: spazzatura finanziaria.

## La (dis)Unione Europea: per capire il 2018 dobbiamo guardare al 2004

Irene Piccolo

Il biennio che verrà probabilmente passerà ai libri di Storia come ‘il punto di rottura’ dell’Unione Europea (UE). Esattamente come avviene nei terremoti, le tensioni accumulate libereranno tutta la loro energia; ciò non è necessariamente negativo, non del tutto perlomeno. Mentre l’allarme è concentrato sulle minacce, vere o presunte, degli indipendentismi che sgretolerebbero l’UE, essa perde invece pezzi in altro modo, ossia con la libera uscita (legga-si esercizio del c.d. diritto di recesso previsto, a partire dal Trattato di Lisbona del 2007 ed entrato in vigore nel 2009, nell’ormai famoso art. 50). Quindi già nei primi anni del 2000 si era compreso che vi erano forze centripete che andavano considerate senza che i neonazionalismi/indipendentismi fossero ancora emersi.

Difatti, mentre si percepisce questi ultimi come le vere minacce, sarebbe sufficiente notare che sia la Scozia sia la Catalogna nel momento in cui hanno proclamato le loro mire indipendentiste non si sono mai concepite fuori dall’Unione. Ciò non contrasta con alcuna logica se si considera che entrambe vengono da oltre trent’anni di appartenenza – seppur all’interno di altre entità statali – all’organizzazione europea per cui non troverebbero eccessive difficoltà a rientrare nei parametri di ingresso richiesti dall’UE. Certamente sarebbero, perlomeno, difficoltà notevolmente inferiori a quelle che stanno riscontrando i Paesi attualmente candidati (Albania, FYROM, Montenegro, Serbia, Turchia) e potenziali candidati (Bosnia – Erzegovina, Kosovo).

Negli anni 2000 abbiamo assistito a diverse vicende, tra cui rilevano ai nostri fini il maxi allargamento del 2004 e il contestuale fallimento del c.d. Trattato Costituzione, firmato nel 2004 e definitivamente bocciato dai referendum in Francia e Paesi Bassi nel 2005. Da quel momento fu chiaro che, anziché mirare a un’ulteriore ‘integrazione emotiva’ tra gli Stati membri – che li portasse a considerarsi Stati federati in una federazione e rispondenti tutti a una Costituzione federale – bisognava guardare in direzione opposta, ossia prevedere la possibilità che alcuni abbandonassero la nave se lo desideravano. Sicuramente il maxi allargamento del 2004 ha sbilanciato l’Unione a est ma, soprattutto, l’ha sbilanciata in senso pro Germania: inglobando infatti Paesi quali Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia si è inserito nei meccanismi commerciali europei quello che è il mercato naturale della Germania, facilitando dunque l’accesso di quest’ultima a tali mercati nazionali. Tale aspetto sommato a quello del fallimento del Trattato Costituzione è origine, o forse solo sintomo, di molti malcontenti, soprattutto di quelli anglosassoni.

La situazione migratoria e la sua (mal)gestione ha contribuito ad acuire tali sentimenti e, con buona pace dell'incredulità di molti, ha portato alla Brexit. Quasi tutto è avvenuto senza che ce ne si accorgesse e, al mattino del 24 giugno 2016, ci si è risvegliati con un pezzo in meno nel grande e complicato puzzle che è l'Unione europea.

Da quel giorno è iniziato il faticoso processo del distacco<sup>1</sup>, gravoso più psicologicamente che economicamente. Difatti, è vero che il Regno Unito è un Paese contributore, è vero che ha nel cuore di Londra la City, ancora regno della finanza, ma è altrettanto vero che il Paese di Sua Maestà britannica è sempre stata dentro l'Unione con il freno a mano tirato dando, dunque, a lento rilascio tutto quello che dava e al contempo frenando i meccanismi di integrazione europea. Con ciò non si vuol chiudere gli occhi davanti ai freni all'integrazione messi da Francia, Germania e, di volta in volta, da altri Stati. Ma per il momento rimaniamo sul Regno Unito.

Le limitazioni, anche economiche e commerciali, poste da questo Paese erano tante e tali che infine, più che risultare un Paese membro sembrava ci fosse un Paese membro a metà; ogni volta che c'è stata la possibilità di *opt-out* (ingresso nell'Eurozona *in primis*) il Regno Unito se n'è sempre avvalso, a riprova e memento che di integrazione vera manco a parlarne.

Facendo inoltre un ragionamento che può apparire antiamericano, ma in realtà è solo e unicamente profondamente europeo, non si può non considerare quanto per il Regno Unito il primo punto di riferimento fossero sempre gli Stati Uniti, e solo dopo l'Unione europea. Sebbene la 'sudditanza psicologica' degli Stati dell'Europa occidentale verso gli Stati Uniti vi sia sempre stata dal secondo dopoguerra in poi e solo negli ultimi anni stia scemando, questa non può dirsi forte tanto quanto lo sguardo che il Regno Unito dà all'America trattandosi in quest'ultimo caso di un vero e proprio cordone ombelicale. Mentre per gli altri Stati dell'UE tutto si riassumeva, da un lato, in un sentimento di riconoscenza per l'intervento contro il regime nazista e il Piano Marshall e dall'altro in un'assenza di politiche estere nazionali ben strutturate, con l'eccezione della Francia e anche della Germania post riunificazione, nel caso britannico siamo di fronte a un legame identitario e sentimentale con gli Stati Uniti, nonostante le nette differenze esistenti.

Una Brexit contestuale alla Presidenza Trump, che mira a una chiusura progressiva pur continuando a sparigliare le carte delle relazioni internazionali (l'esempio di Gerusalemme capitale è solo una delle ultime e più eclatanti), lascia l'Europa più sola. Ma come si diceva

---

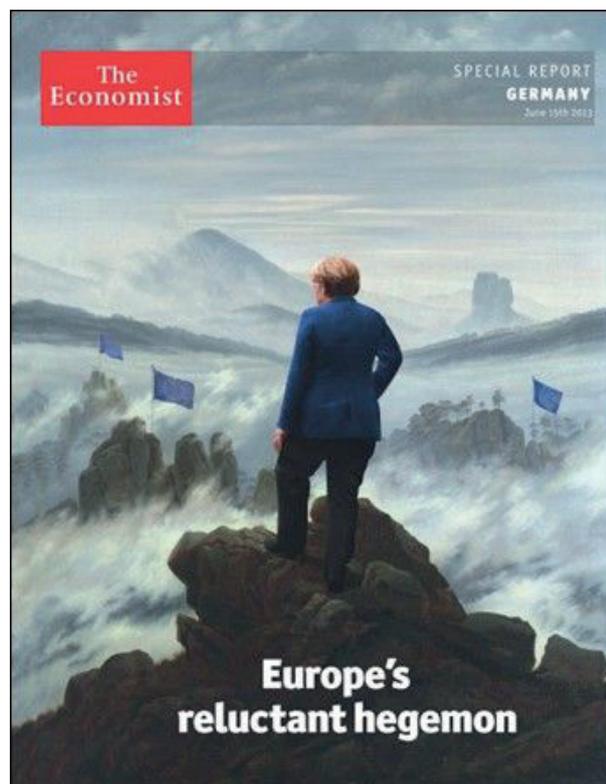
<sup>1</sup> L'accordo concluso al termine della prima fase dei negoziati è contenuto nella *Communication from the Commission to the European Council (Article 50) on the state of progress of the negotiations with the United Kingdom under Article 50 of the Treaty on European Union*, COM(2017) 784 final, 8 dicembre 2017. Vedasi a questo link la tavola comparativa sulle posizioni raggiunte da Commissione europea e Regno Unito sui diritti degli individui: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/citizens\\_rights\\_-\\_comparison\\_table.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/citizens_rights_-_comparison_table.pdf). Il 20 dicembre 2017 la Commissione ha, infine, reso note le sue raccomandazioni: *Recommendation for a Council decision supplementing the Council Decision of 22 May 2017 authorising the opening of negotiations with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland for an agreement setting out the arrangements for its withdrawal from the European Union*, COM(2017) 830 final.

all'inizio di questo *paper*, ciò non ha connotati necessariamente negativi giacché può essere un'opportunità per l'effettivo e concreto svezamento di questa strana Europa (dis)unita. Cosa farà un'Unione europea chiamata a cavarsela da sola?

I primi effetti sono stati ad esempio la nascita della cooperazione strutturata permanente (PESCO), istituita in occasione del Consiglio Affari Esteri dell'11 dicembre 2017 a ratifica delle intenzioni manifestate con la firma del 13 novembre da parte dei Ministri della Difesa. Ad essa aderiscono 25 Stati membri (difatti, Irlanda e Portogallo che non avevano firmato a novembre, hanno infine aderito), lasciando fuori – oltre all'uscente Regno Unito – anche Danimarca e Malta. Le istituzioni europee attribuiscono la venuta al mondo della PESCO al timore e alla percezione di insicurezza diffusasi in Europa in seguito ai molteplici attacchi terroristici; ciò è indubbiamente una reale e valida ragione, tuttavia andrebbe considerata anche come una risposta al progressivo abbandono dell'Europa da parte degli Stati Uniti. Se già Obama aveva iniziato a distogliere lo sguardo americano dal Mediterraneo per rivolgerlo al Sud-Est asiatico, in base alla politica del “pivot to Asia”, e guardando all'Europa solo in ottica economica (vedasi in tal senso l'iniziativa della Partnership transatlantica (TTIP), Trump ha rimarcato l'intenzione americana di disinteressarsi di tutto ciò che non rientra negli interessi precipui degli Stati Uniti. E, al momento, l'Europa non sembra rientrare negli interessi americani se non per specifici temi (questione ucraina, ad esempio).

Con questo spostamento a est partito nel 2004 e con la futura Brexit che, sebbene ufficialmente dovrebbe avvenire il 29 marzo 2019 (due anni esatti dalla notifica fatta dal Regno Unito ai sensi dell'art. 50 del Trattato), in realtà si concretizzerà definitivamente solo nel 2021, al termine del decorso del periodo provvisorio, la ‘responsabilità’ di guida dell'Unione si sposta definitivamente sulla Germania. Questa, prescelta subito dopo la sua riunificazione dagli Stati Uniti come suo rappresentante nel continente (contrariamente a quanto si potrebbe pensare, infatti, questo ruolo non è più del Regno Unito da un po' di tempo), è sempre di più un'egemone riluttante, come ben mostra questa copertina dell'Economist di qualche anno fa.

La Germania detiene una responsabilità che non vorrebbe avere e lo si



vede: essa, difatti, ha come aspirazione quella di preservare - legittimamente - i propri interessi interni e quindi condurre una politica estera che tenga conto di ciò. Essere invece costretta a essere leader significa anche dovere, volente o nolente, tener conto degli interessi di tutti, il che non sempre le riesce molto bene. Vi sono a volte tentativi di compartecipare questa leadership con la Francia, basti pensare che la PESCO nasce proprio da un asse franco-tedesco supportato da Italia e Spagna. Tuttavia, esattamente come nello sviluppo concreto di questa iniziativa sarà inevitabile che si evidenzino le distanze concettuali sulle politiche di difesa tra Germania (che ad esempio partecipa alle missioni all'estero prevalentemente staccando assegni piuttosto che mandando uomini) e Francia (che nel medesimo contesto invece è presente con propri militari praticamente su quasi tutti i contesti operativi), allo stesso tempo sarà inevitabile in un futuro non notare le differenze concettuali sulla leadership. Probabilmente la Francia è ancora meno adatta della Germania a fare la sintesi degli interessi di tutti gli Stati membri dell'Unione, ma in assenza di altri candidati è ai teutonici che spetta questo ingrato compito.

A ciò si aggiunge il cambio di rotta interno alla Germania: la Merkel non ha più i consensi di un tempo e sembra destinata al declino, dopo ben dodici anni di cancellierato. Sì, anche lei datata 2005, l'anno successivo ai due eventi presi come punto di partenza di questo elaborato: il maxi allargamento e il Trattato Costituzione andato a male. Oltre al tramonto della stella merkeliana, la Germania sembra dover far fronte anche all'assenza di un erede della cancelliera.

Infine, a rompere ulteriormente le uova nel paniere tedesco, troviamo il c.d. club di Visegrad (V4), composto da Ungheria, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca e Polonia. Insomma, 'per tornare là donde [*ci siam*] mossi', il famoso mercato naturale tedesco inglobato dall'Unione europea nel 2004. Questo club, che insieme rappresenta circa 65 milioni di europei (quanto la Francia, per intenderci), sta diventando un'area di riferimento per la politica c.d. sovranista, cosa che può apparire perlomeno paradossale - come concetto in generale e non solo in riferimento a questi specifici Paesi - se si considera che l'appartenenza all'Unione europea implica cessioni di sovranità. Per cui, come pretendere di essere sovranisti nel momento in cui si è deciso volontariamente (per quel che ne sappiamo) di entrare in un'organizzazione la cui *membership* implica necessariamente cessioni di sovranità su determinate materie?

Quella che più si presta ai discorsi dei sovranisti è l'immigrazione. Per affrontare il punto, riporto la dicitura letterale dell'art. 5 del Trattato sull'Unione Europea, limitatamente al c.d. principio di attribuzione:

«1. La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione. [...] 2. In virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. [...]».

*Apertis verbis*, dunque, l'Unione europea non ha competenze che non le siano state attribuite

dagli Stati, per cui – e ora mi riferisco solo agli Stati del club di Visegrad – se nel 2004 decidete di entrare, dopo aver fatto formale richiesta, in un’organizzazione che già dal Trattato di Amsterdam (1997) attribuiva all’Unione europea competenza concorrente sull’immigrazione e, dopo essere entrati, confermate questa scelta nel Trattato di Lisbona (2007), davvero potete affermare in tutta coscienza che l’Unione Europea è matrigna? Dite piuttosto che avete cambiato idea o che, in passato, avete fatto buon viso a cattivo gioco nella speranza di potere in un futuro spargliare le carte.

Si potrà anche dire che, solo dal 2011 in poi, a seguito delle primavere arabe, si è potuto misurare effettivamente la capacità (o l’incapacità) di gestire il fenomeno migratorio e quindi, solo da quel momento, si è avuto il rigurgito sovranista. E si potrebbe anche concordare su questo punto se, a presentare tale opposizione, fossero Stati davvero colpiti dall’ondata migratoria, come Italia o Grecia ad esempio. Si concorda meno se, invece, a fare muro sono Stati che hanno una presenza di richiedenti asilo infinitesimale rispetto alla loro popolazione<sup>2</sup>, presenze che se sommate tra loro costituiscono nel complesso un terzo di quella riscontrata in Italia<sup>3</sup> (proporzione che si riduce ulteriormente se si guarda ai rifugiati: nel complesso Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia e Ungheria ne hanno meno di un settimo della quota italiana). O si pensi alla Grecia che, pur avendo un terzo della popolazione polacca, ha il triplo di rifugiati e oltre il quadruplo dei richiedenti asilo rispetto a quelli che si ritrova la Polonia.

Vi è una netta ed evidente sproporzione che serve solo a evidenziare la chiusura della *Mitteleuropa* e la sua inadeguatezza all’integrazione il che, se da un lato cozza in linea generale con il progetto europeo di cui questi Stati sono entrati a far parte, dall’altro stride ferocemente con il principio ispiratore della loro adesione all’Unione Europea nel 2004.

Mi spiego meglio: l’allargamento del 2004 ha visto uno “sconto di pena” quanto ai requisiti richiesti per l’ingresso ai Paesi candidati rispetto a tutti quelli che avevano aderito in precedenza. Il rispetto richiesto dei parametri è stato più soft, essendo sufficiente in alcuni settori che i nuovi entrati garantissero una loro adeguatezza futura e non presente al momento dell’adesione: sono entrati anche sulla base di promesse, di rispetto potenziale e non attuale. Sebbene vi fosse l’interesse tedesco, evidenziato in precedenza, al loro ingresso, a loro volta questi Stati avevano ‘bisogno’ dell’ingresso in Europa dal momento che l’appartenenza all’organizzazione comportava la ricezione di fondi per l’adeguamento in vari settori (si pensi solo all’Euro, la cui adozione – obbligatoria per tutti gli Stati membri eccezion fatta per Danimarca e, naturalmente, Regno Unito – richiede il soddisfacimento dei c.d. parametri di Maastricht, e si noti che tra i membri del club di Visegrad solo la Slovacchia al momento è

---

<sup>2</sup> Polonia: quasi 38 milioni di abitanti, 11.747 rifugiati e 12.305 richiedenti asilo; Repubblica Ceca: circa 10.500.000 abitanti, 3.644 rifugiati e 1475 richiedenti asilo; Slovacchia: quasi 5.500.000 abitanti, 990 rifugiati e 145 richiedenti asilo; Ungheria: quasi 10 milioni abitanti, 4.748 rifugiati e 29.430 richiedenti asilo.  
Fonte: [http://www.europarl.europa.eu/external/html/welcomingeuropa/default\\_it.htm](http://www.europarl.europa.eu/external/html/welcomingeuropa/default_it.htm)

<sup>3</sup> Circa 60.600.000 abitanti, 147.370 rifugiati e 122.960 richiedenti asilo.

nell'eurozona, tutti gli altri sono ancora in adeguamento). Difatti, analizzando i fondi strutturali e d'investimento che tali Paesi ricevono, essi sono non di poco conto: per il periodo 2014-2020, la Polonia riceve 18,8 miliardi di euro, la Repubblica Ceca 7,88 miliardi, la Slovacchia 15,32 miliardi e l'Ungheria 25 miliardi<sup>4</sup>. Fondi da utilizzare per adeguamenti che non sempre riescono: ad esempio, il 20 dicembre 2017 la Commissione europea ha attivato nei confronti della Polonia l'art. 7 del Trattato, chiedendo al Consiglio di aprire una procedura di valutazione circa la possibilità che la Polonia stia commettendo una grave violazione del diritto comunitario. L'applicazione di questo articolo può comportare, tra l'altro, la sospensione del diritto di voto. La grave violazione temuta dalla Commissione si riferisce alla riforma del sistema giudiziario polacco, avviata negli ultimi due anni e che minaccia profondamente l'indipendenza della magistratura rendendo possibile al governo di interferire nelle azioni, nei poteri e nelle funzioni di quest'ultima. Ciò viola evidentemente uno dei principi cardini dello Stato di diritto, ossia la divisione dei poteri (art. 2 del Trattato)<sup>5</sup>.

Proprio i Paesi dunque che più hanno beneficiato del principio di solidarietà (sì, è un principio dell'Unione Europea consacrato nei Trattati), adesso predicano l'esatto contrario. Ritornando all'immigrazione, nessuna solidarietà per i Paesi membri colpiti dal fenomeno migratorio né alcuna solidarietà per i migranti e le loro vicissitudini. La risposta si concretizza invece in lettere intransigenti di protesta, filo spinato, manifestazioni ultra-nazionaliste. Non sorprenderebbe dunque che, nel prossimo biennio, nella ridiscussione delle regole che attengono al funzionamento del sistema di Dublino possa ritrovarsi una causa di divorzio tra l'Unione e altri Stati membri, rendendo l'uscita del Regno Unito solo la prima di una serie<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Schede Paese a questi link: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/factsheets/2016/european-structural-and-investment-funds-country-factsheet-poland](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/factsheets/2016/european-structural-and-investment-funds-country-factsheet-poland); [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/factsheets/2016/european-structural-and-investment-funds-country-factsheet-czech-republic](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/factsheets/2016/european-structural-and-investment-funds-country-factsheet-czech-republic); [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/factsheets/2016/european-structural-and-investment-funds-country-factsheet-slovakia](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/factsheets/2016/european-structural-and-investment-funds-country-factsheet-slovakia); [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/factsheets/2016/european-structural-and-investment-funds-country-factsheet-hungary](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/factsheets/2016/european-structural-and-investment-funds-country-factsheet-hungary).

<sup>5</sup> *Reasoned proposal in accordance with Article 7(1) of the Treaty on European Union regarding the Rule of Law in Poland*, COM(2017) 835 final, 20 dicembre 2017.

<sup>6</sup> Per saperne di più: <http://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/priorities/20150831TST91035>. In particolare, cfr. *Reform of the Dublin system*, European Parliamentary Research Service (EPRS), 2017, disponibile al link: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586639/EPRS\\_BRI%282016%29586639\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586639/EPRS_BRI%282016%29586639_EN.pdf)

# La nuova (ferro)via della seta: un'introduzione al più ambizioso progetto infrastrutturale della storia

Michele Russo

Signori imperadori, re e duci e tutte altre genti che volete sapere le diverse generazioni delle genti e le diversità delle regioni del mondo, leggete questo libro dove le troverete tutte le grandissime meraviglie e gran diversitadi delle genti d'Erminia, di Persia e di Tarteria, d'India e di molte altre province. E questo vi conterà il libro ordinatamente siccome messere Marco Polo, savio e nobile cittadino di Vinegia, le conta in questo libro e egli medesimo le vide.

[Marco Polo, *Il Milione*]

## 1. La Nuova Via della Seta

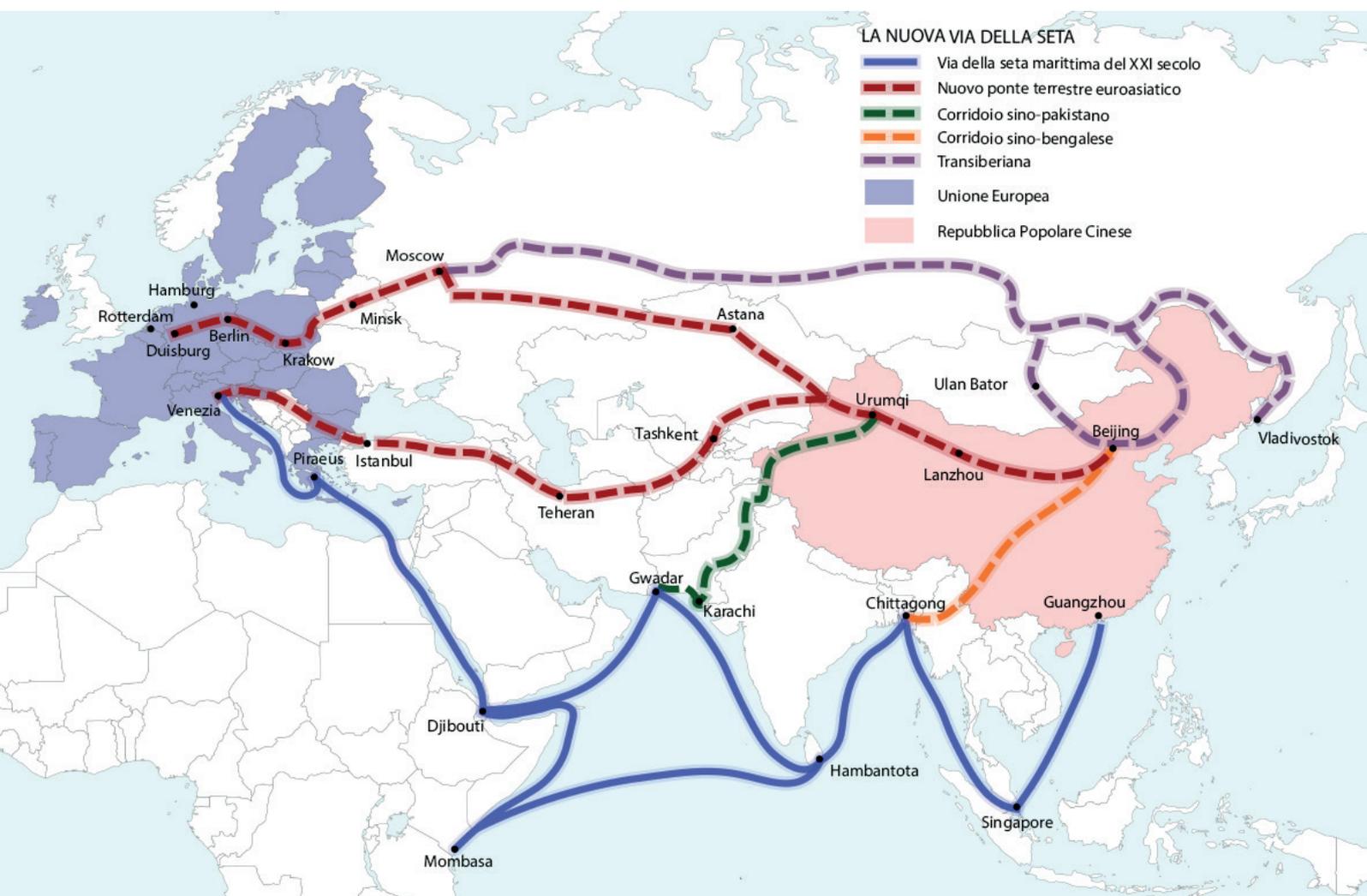
Nel XIX secolo il geografo Ferdinand von Richthofen conia il termine *Seidenstrasse*, via della seta, per indicare quell'insieme di vie commerciali marittime e terrestri già narrate dal mercante veneziano Marco Polo, e che fin dal V secolo a.C. uniscono attraverso 11 000 chilometri l'Europa alla Cina. Via della seta perché la seta è stato il bene più prezioso che dall'Oriente giungeva in Europa, ma non il solo: spezie, pietre preziose, tessuti, tappeti hanno attraversato per secoli l'Asia centrale per arrivare in Europa. Durante questi venticinque secoli la via della seta ha avuto alterne fasi di splendore, ma anche durante i periodi di declino non è mai scomparsa: il recente, rapidissimo sviluppo economico cinese ne sta riportando in auge l'antica gloria.

Oggi non si commercia più seta e spezie, tuttavia nel macrocontinente Afro-Eurasia, l'isola-mondo di Mackinder, i due poli economici, politici, demografici sono ancora l'Europa e la Cina: nel 2016 il traffico di merci tra Unione Europea e Giappone, Corea del Sud, Cina, Mongolia, Kazakistan si attesta a 11,1 milioni di TEU, con la prospettiva di raggiungere i 26,7 milioni di TEU nel 2027, pari a una crescita annua dell'8% per dieci anni, ovvero una crescita complessiva del 140%. Per avere un metro di paragone, gli scambi dell'UE con il Nord America nel 2013 erano stati pari a 4,7 milioni di TEU: un terzo di quelli con l'Asia e con una prospettiva di crescita di gran lunga meno importante<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. UIC, *Eurasian Rail Corridors*, p.9; il TEU (*Twenty-foot Equivalent Unit*) è l'unità di misura standard del volume nel trasporto dei container ISO. Le dimensioni più comuni dei containers sono 20 e 40 piedi di lunghezza, rispettivamente equivalenti a 6,10 e 12,20 metri: un container da 20 piedi corrisponde ad 1 TEU, un container da 40 piedi corrisponde a 2 TEU.

A riprova dell'importanza delle connessioni trans-eurasiatiche, nel 2013 il presidente Xi Jinping ha ufficialmente lanciato il progetto della Nuova Via della Seta, noto anche come *One Belt One Road Initiative* (*yídài yílu*) o semplicemente *Belt & Road*, probabilmente il più imponente e ambizioso progetto infrastrutturale della storia. L'idea è semplice, ma dal valore simbolico immenso: far risorgere la via della seta attraverso un sistema di infrastrutture moderne e funzionali per collegare la Cina a Venezia (non sfugga la forza dei simboli) integrando tutte le nazioni e le aree del blocco eurasiatico<sup>2</sup>. Due saranno, come un tempo, gli assi principali: la via terrestre che attraversa il Xinjiang cinese e il Kazakistan, si dividerà in due tronconi, uno settentrionale che arriverà in Germania attraverso Russia e Bielorussia e uno meridionale che arriverà in Italia attraverso Iran, Turchia e Balcani, e la rotta marittima, soprannominata *via della seta marittima del XXI secolo*, che attraverserà mar Cinese meridionale, oceano Indiano, mar Rosso e Mediterraneo per sbarcare al Pireo.



<sup>2</sup> La dimensione economica e culturale degli scambi tra Europa, e più specificamente tra Italia e Cina era stato evidenziata dal presidente Sergio Mattarella nel 2015 durante un incontro con la delegazione cinese guidata da Li Xiaoxing. Qui il comunicato: <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=697>

Benchè il tracciato esatto non sia ancora definito, e anzi resti volutamente vago, si possono individuare sei corridoi terrestri e una rotta marittima:

1. Nuovo ponte terrestre eurasiatico: attraverso Cina, Mongolia, Kazakistan, Russia, Bielorussia, Polonia, Germania, Paesi Bassi;
2. Corridoio Cina, Mongolia, Russia;
3. Corridoio Cina, Asia Centrale, Asia Occidentale;
4. Corridoio Cina, Penisola indocinese;
5. Corridoio Cina, Pakistan;
6. Corridoio Bangladesh, Cina, India, Myanmar;
7. Via della Seta marittima del XXI secolo: da dalla Cina a Vietnam, Thailandia, Malesia, stretto di Malacca, Bangladesh, Sri Lanka, Kenya, Mar Rosso, Stretto di Suez, Grecia e Italia.

L'iniziativa cinese è straordinaria da qualsiasi punto la si osservi: mettendo in relazione oltre sessanta paesi tra Europa, Asia e Africa, essa riguarda oltre la metà del PIL mondiale e circa un quarto del commercio globale; da un punto di vista ingegneristico, si tratterebbe di costruire - o meglio integrare - il sistema di ferrovie e strade più vasto del mondo, attraverso climi talvolta estremi, dai deserti caldi alle steppe gelate, connettendo due terzi della popolazione mondiale su di un'area che copre un terzo della superficie terrestre. Questo immenso insieme di porti, interporti, centri di logistica, ferrovie, autostrade, ponti, gallerie, ma anche gasdotti, oleodotti, reti di telecomunicazioni ha l'ambizioso obiettivo di essere ultimato intorno alla metà del XXI secolo.

L'investimento previsto è proporzionato alla taglia del progetto: 1000 miliardi di dollari (che potrebbero aumentare fino a 8000) principalmente erogati dalla Cina e in misura minore e proporzionale da tutti gli altri partner regionali. Per il momento, i principali strumenti finanziari del progetto, creati nel 2014 e sotto controllo sostanzialmente cinese, sono i seguenti:

1. *Silk Road Infrastructure Fund*: disponibilità di 40 miliardi di dollari;
2. *La Asian Infrastructure and Investment Bank (AIIB)*: disponibilità di 100 miliardi di dollari;
3. *La New Development Bank* (conosciuta come banca BRICS): disponibilità di 100 miliardi di dollari.

Nel maggio 2017 a Beijing si è tenuto il *Belt and Road Forum for International Cooperation*, cui hanno partecipato rappresentanti di tutti i paesi coinvolti (per l'Italia il Presidente del Consiglio Paolo Gentiloni), allo scopo di: creare sinergie nelle politiche e nelle strategie di sviluppo, lavorare a progetti per la connessione delle infrastrutture, espandere gli investimenti industriali e sviluppare la collaborazione industriale, commerciale, finanziaria, investire nelle connessioni tra persone<sup>3</sup>.

Dal punto di vista cinese il progetto della nuova via della seta ha il duplice scopo di facilitare l'esportazione delle proprie merci e, in prospettiva, garantire uno sbocco all'eccedenza

---

<sup>3</sup> Fonte: China Daily, *List of Deliverables of the Belt and Road Forum for International Cooperation*, 16/05/2017, consultabile qui: [http://www.chinadaily.com.cn/china/2017-05/16/content\\_29359377.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2017-05/16/content_29359377.htm)

industriale e finanziaria dell'economia cinese: la prima, in particolare nel settore dell'edilizia, conoscerà un rallentamento quando gli obiettivi di edificazione di nuove città saranno raggiunti, mentre la seconda è sempre meno disponibile a investire nella finanza americana privata o sovrana.

Evidente è anche la dimensione politica e geopolitica del progetto: anche al netto della retorica cinese del “portare il progresso”, essere a capo di una simile iniziativa comporta certamente costi e responsabilità, ma garantisce una rendita molto significativa in termini di prestigio e autorità, di imposizione dei propri standard industriali, oltre che di occasioni economiche. È facile comprendere come nella nuova via della seta la dimensione egemonica coesista con quella prettamente commerciale ed economica: non per niente l'iniziativa cinese viene paragonata da alcuni al piano Marshall.

La nuova via della seta appare politicamente ancor meno neutrale se si considera che nasce in parallelo al progetto americano di un'area di libero scambio transpacifico (il *Trans Pacific Partnership*, TPP) fortemente voluta dall'amministrazione Obama in pieno *Pivot to Asia*, e poi rigettata nei primi mesi di presidenza Trump. Il TPP aveva una fortissima valenza politica dal momento che la Cina – seconda economia mondiale – non figurava tra gli invitati, e ugualmente politica è l'iniziativa *Belt & Road*: la sfida la vincerà chi, sul lungo periodo, riuscirà ad agglomerare attorno a sé il maggior numero di partner e satelliti economici e politici. Per certi versi sembra tornare in scena lo scontro identificato da Carl Schmitt tra il *nomos* della terra e quello del mare, questa volta sul piano commerciale: integrazione multimodale terrestre eurasiatica contro impero anglosassone sui due oceani, blocco economico sino-euro-russo (potenze prevalentemente terrestri) e blocco talassocratico angloamericano (“*Britannia, rules the waves*”).

Proprio sulla questione della sicurezza bisogna anche rilevare l'estrema complessità degli equilibri nel continente Eurasiatico, le cui nazioni sono asimmetricamente associate in varie organizzazioni internazionali di natura politica, economica e militare e dai fini articolati e talvolta contrastanti (NATO, EU/CDSP, SCO, CSTO, EEU, APTA, ASEAN). I possibili freni all'iniziativa cinese sono pertanto più di natura politico-strategica che non ingegneristica: sabotare l'integrazione eurasiatica rientra logicamente negli obiettivi dell'“impero del mare” e i numerosi punti di fragilità politica del blocco eurasiatico saranno sfruttati a questo scopo, come nel caso ucraino: «Who rules East Europe commands the Heartland; who rules the Heartland commands the World-Island; who rules the World-Island commands the world»<sup>4</sup>. Non è peraltro da escludersi una partecipazione americana ad alcuni progetti specifici: per Washington sarebbe sconveniente essere completamente esclusa da scenari che si andranno a produrre comunque, e la permanente presenza militare in una regione chiave come l'Afganistan potrebbe essere una pedina importante da giocare sul piano della messa in sicurezza delle rotte commerciali. Senza contare che esiste l'ipotesi, neanche troppo fantasiosa, di collegare la Russia all'Alaska attraverso un tunnel sottomarino di 80 km.

---

4 H. J. Mackinder, *Democratic Ideals and Reality*.

## 2. Ferrovie in Eurasia

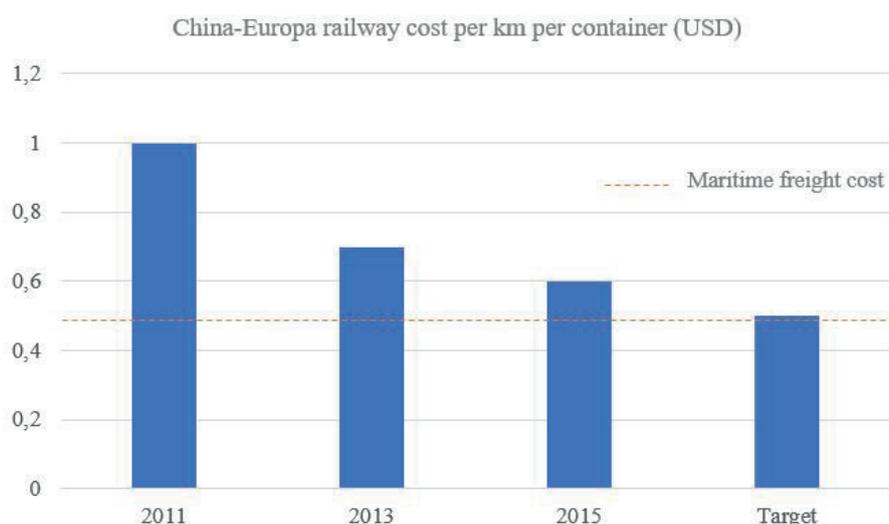
Considerato che il nucleo della nuova via della seta è terrestre, e considerate le distanze, il mezzo di trasporto che naturalmente si impone è il treno. La logistica ferroviaria infatti è particolarmente interessante per cinque fattori:

1. minor tempo di percorrenza: i tempi di trasporto marittimi sono al momento pari a 45 giorni circa, mentre su ferrovia si impiegano 10-18 giorni, ancora riducibili fino a circa una settimana visti gli ampi margini di miglioramento logistico;
2. diversificazione delle rotte in caso di incertezza geopolitica: la ferrovia in Eurasia permetterebbe di evitare alcuni punti critici come gli stretti di Malacca, Bab-el-Mandeb, Suez;
3. maggior sicurezza: è più semplice proteggere un treno che una nave dalla pirateria;
4. minor impatto ambientale del treno rispetto all'aereo (0,1 contro 0,8 kg di CO<sup>2</sup> per km);
5. costi inferiori rispetto all'aereo e (a termine) allineamento con i costi marittimi.

Anche nell'ambito specificamente ferroviario, la taglia e le potenzialità del progetto sono vaste: oltre 200 città coinvolte in 17 paesi, quasi 90 000 km di linea ferrata ad alta velocità (in buona parte da costruire).

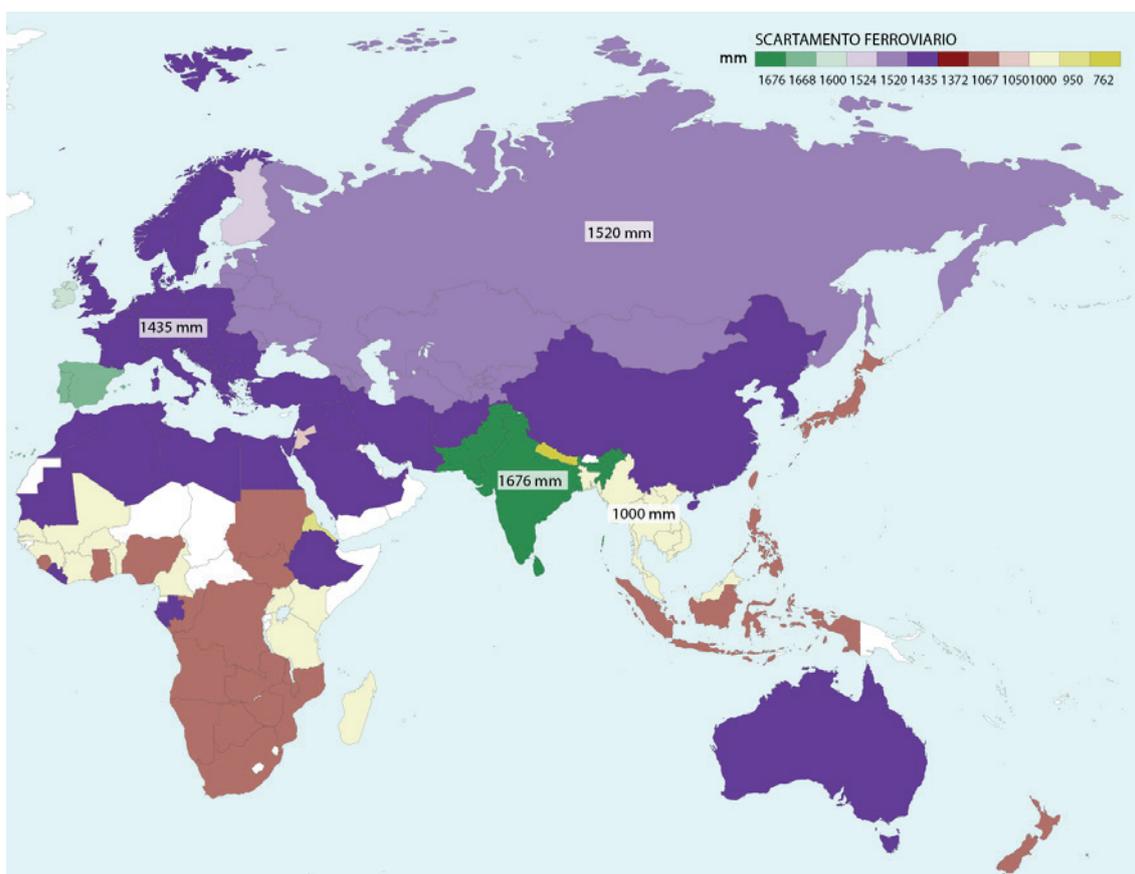
La crescita attesa per il commercio su treno è ancora più significativa rispetto ai valori globali, visto anche il ruolo marginale finora giocato dal trasporto merci su rotaia nella logistica eurasiatica: con un tasso di crescita annuo del 14,7% si passerebbe dai 141 000 TEU del 2016 ai 636 000 del 2027, pari a 21 treni al giorno (ipotizzando 82 TEU per convoglio)<sup>5</sup>.

In termini di costi, trasportare un container su via ferrata è ancora di poco più oneroso che trasportarlo su di una nave portacontainer (indicativamente 0,5 dollari per km per container), ma da anni si assiste a una riduzione dei costi ferroviari, e se il treno recuperasse quote di mercato dal settore navale potrebbe facilmente offrire costi ancor più competitivi in un'ottica di economie di scala.



<sup>5</sup> Cfr. UIC, *Eurasian Rail Corridors*, September 2017, p. 9.

D'altra parte l'integrazione ferroviaria si scontra contro alcuni limiti, come l'assenza di standard universali nello scartamento (distanza tra i binari), nel materiale rotabile e nei sistemi di sicurezza, scarsamente interoperabili: nella sola Europa Finlandia, Irlanda, Portogallo e Spagna utilizzano scartamenti diversi dagli altri paesi, e i sistemi di sicurezza differiscono in quasi ogni nazione europea. In Eurasia il problema è ancora più grande: sostanzialmente vi sono quattro tipi principali di scartamento: vi è lo standard di 1435 mm, diffuso in Europa, nord Africa, Medio Oriente e Cina, e utilizzato anche in nord America; lo standard di 1520 mm utilizzato nell'area ex-sovietica e Mongolia, quello da 1676 mm di India e Pakistan, e quello da 1000 mm diffuso nel sud-est asiatico continentale. Scartamenti differenti significano materiale rotabile differente e non interoperabile, e centinaia di migliaia di chilometri di via ferrata costruita con certe caratteristiche e impossibile da sostituire: le soluzioni tecniche attualmente in uso sono sostituire i carrelli delle vetture (per le vetture passeggeri) o spostare container dai carri di un convoglio a quelli di un altro. Attualmente queste operazioni necessitano un tempo che va dalle 2 alle 6 ore, tempi largamente ottimizzabili con investimenti contenuti.



Diverse linee ferroviarie sono già in funzione tra città europee e cinesi: due treni che collegano rispettivamente Madrid e Londra a Yiwu, mentre per l'Italia recentemente è stata inaugurata un collegamento diretto tra Mortara a Chengdu. A tal proposito, molti sono i limiti, ancora una volta politici, proprio in territorio europeo: benché il Regolamento Europeo

relativo alla rete ferroviaria europea per un trasporto merci competitivo indichi chiaramente gli obiettivi e riproponga i nove corridoi strategici, moltissimo resta da fare e una corsa tra le nazioni europee per accaparrarsi il ruolo di hub della logistica eurasiatica e i suoi vantaggi potrebbe sul lungo periodo non essere la soluzione migliore. L'Italia in particolare, per la sua posizione relativamente periferica, ha una priorità: connettersi al corridoio Mediterraneo (corridoio 6) attraverso un collegamento con la Slovenia a est e con la Francia a ovest, corridoio che diventerebbe di vitale importanza se il ramo meridionale della ferrovia della seta venisse effettivamente realizzato. Non solo: la *Belt & Road* potrebbe essere l'occasione per un consorzio ferroviario tra Siemens, Alstom e Hitachi Rail, mentre le competenze architettoniche italiane ed europee potrebbero venir impiegate in joint venture con le società cinesi incaricate di costruire la rete di stazioni e centri logistici della via della seta, offrendo inoltre uno sbocco al settore dei *contractor*. Un esempio interessante e promettente di collaborazione nell'alveo dell'iniziativa cinese *Belt & Road* è la *MIR Initiative*, a guida russa, che riunisce nel *Railway Silkroad Cities Forum* i rappresentanti politici delle nazioni attraversate dai nuovi tracciati ferroviari e i dirigenti delle aziende ferroviarie. Anche in questo caso i simboli non sono secondari: "MIR" riprende le iniziali delle città di Mosca, Istanbul e Roma – tre centri regionali, tre sedi imperiali, nonché tappe della connessione ferroviaria eurasiatica, ma мир in russo significa anche "pace", "mondo", "visione". Per avere un'anticipazione di quello che sarà l'impatto dell'integrazione ferroviaria eurasiatica ad alta velocità la *MIR Initiative* mette a disposizione sul proprio sito una mappa interattiva che calcola tempi e distanze: per esempio si potrà raggiungere Mosca da Milano in 7 ore, arrivare a Teheran da Venezia in 11 ore o viaggiare tra Roma e Beijing in 27 ore<sup>6</sup>. Certo, si tratta (per ora) di rotte e tempi di viaggio squisitamente ipotetici, tuttavia la tecnologia per costruire una simile rete esiste, i fondi ci sono, la motivazione economica anche: i limiti da superare sono politici, non tecnici. Un'altra iniziativa che ugualmente ha un forte risvolto geopolitico è la *Adriatic-Baltic-Black Sea Initiative*, che si ripropone di favorire l'integrazione logistica e commerciale lungo l'asse nord-sud dell'area nota come "intermarium"; pur raccogliendo l'approvazione della Cina che vi vede una possibilità interessante di integrazione con la via della seta, non si tratta di un neutrale partenariato economico, tant'è vero che il presidente Trump ha partecipato al forum tenutosi a Varsavia nel luglio 2017.

Il progetto non è che all'inizio, quindi non vi sono conclusioni possibili al momento, ma solo una constatazione: il *Belt & Road* sarà probabilmente ridimensionato, ritardato, modificato, potrebbe venir sabotato dagli avversari strategici dell'Eurasia, dovrà adattarsi a una situazione geopolitica complessa e dinamica, tuttavia i venticinque secoli di storia della via della seta non sono un caso, e i due poli del continente – l'estremo Oriente e l'estremo Occidente – continueranno a parlarsi e a commerciare passando attraverso quella strada.

---

<sup>6</sup> Il simulatore è disponibile sul sito della MIR Initiative : <http://mir-initiative.com/silk-metro/>

## Fonti

- Belt Road Initiative* (sito ufficiale): <http://english.gov.cn/beltAndRoad/>
- China-Britain Business Council, *A role for UK companies in developing China's new initiative. New opportunities in China and beyond*, September 2015,
- China Daily, *List of Deliverables of the Belt and Road Forum for International Cooperation*, 16/05/2017, [http://www.chinadaily.com.cn/china/2017-05/16/content\\_29359377.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2017-05/16/content_29359377.htm)
- China Daily, *Vision and proposed actions outlined on jointly building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road*, March 2015, [http://language.chinadaily.com.cn/2015-03/30/content\\_19950951.htm](http://language.chinadaily.com.cn/2015-03/30/content_19950951.htm)
- Financial Times, *China's Great Game: Road to a new empire*, 12/10/2015, <https://www.ft.com/content/6e098274-587a-11e5-a28b-50226830d644>
- Fung Business Intelligence Center, *The Silk Road Economic Belt and the 21st Century Maritime Silk Road*, May 2015, <https://www.fbicgroup.com/sites/default/files/The%20Silk%20Road%20Economic%20Belt%20and%2021st%20Century%20Maritime%20Silk%20Road%20MAY%2015.pdf>
- McKinsey & Company, *China's One Belt, One Road: Will it reshape global trade?*, July 2016, <https://www.mckinsey.com/global-themes/china/chinas-one-belt-one-road-will-it-reshape-global-trade>
- Ernest Sultanov (editor), *Metro of the METR. White Book on the Future of Mobility in the METR Region*, May 2015, [http://mir-initiative.com/images/METR\\_ENGL\\_forInet.pdf](http://mir-initiative.com/images/METR_ENGL_forInet.pdf)
- Michel Leboeuf, *Grande vitesse ferroviaire*, Cherche Midi, Paris 2013, ISBN 9782749134536
- Raffaello Pantucci, Sarah Lain, *China's Eurasian Pivot: The Silk Road Economic Belt*, Whitehall Papers, Abingdon 2017, ISBN 9781138426610
- UE, *REGOLAMENTO N. 913/2010 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 22 settembre 2010 relativo alla rete ferroviaria europea per un trasporto merci competitivo*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R0913>
- UIC, *Eurasian Rail Corridors*, September 2017, <https://uic.org/les-corridors-ferroviaires-eurasiatiques>
- World Economic Forum, *How Technology Can Unlock the Growth Potential along the New Silk Road*, January 2017, [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_New\\_Silk\\_Road\\_Pager\\_2017.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_New_Silk_Road_Pager_2017.pdf)

Le carte e i grafici nell'articolo sono dell'autore.

# Israele, Palestina e un nuovo anno di incognite

Mauro Soggiu

## 1. Israele e Palestina, storia di una difficile coesistenza

Appare superfluo, ai fini espositivi, elencare gli episodi di tensione fra Israele ed Autorità Nazionale Palestinese<sup>1</sup> avvenuti nel corso di quest'ultimo anno. Eppure alla luce delle recenti vicissitudini, susseguitesì sotto la spinta propulsiva dell'amministrazione statunitense<sup>2</sup>, si delineano all'orizzonte del 2018 una serie di scenari che possono risultare estremamente interessanti al lettore. Contesti futuri di cui si proverà, col seguente articolo, ad offrire una descrizione con un occhio attento alle mosse degli attori vigili ma sempre presenti nella Zona, tramite influenze più o meno dirette.

Dinanzi a fenomeni così complessi si impone una disamina separata di differenti elementi, in ordine: storico, giuridico e politico, in modo da offrire un esame che sia il più possibile esaustivo, sempre considerando che un tema così divisivo, sia con riguardo all'opinione pubblica, che dei giuristi, non può essere esaurito in poche pagine.

Ai fini espositivi, si procederà con la disamina storica delle principali vicende, seguita da brevi cenni giuridici di Diritto internazionale, per concludere con gli sviluppi politici recenti. La ricostruzione storica della storia del Conflitto arabo-israeliano ha le sue origini nella conclusione del Mandato Britannico sulla Palestina<sup>3</sup>. Il ritrarsi di un attore internazionale, quale il Regno Unito, che dalla scomparsa dell'Impero Ottomano esercitava un controllo su quelle zone, ha lasciato il passo alle Nazioni Unite (UN), cui lo stesso Regno Unito rimise il mandato nel 1947 ai fini di garantire una migliore governabilità dell'area, soprattutto in vista di un imminente ridefinizione degli assetti territoriali e dei confini. In seno alle Nazioni Unite nasceva lo UNSCOP<sup>4</sup> (*United Nations Special Committee on Palestine*), la cui funzione era contenuta nella risoluzione A/RES/181(II), e prevedeva sostanzialmente una ripartizione fra la popolazione araba-palestinese e quella israeliana, sia autoctona che immigrata, dei territori e delle risorse naturali, con Gerusalemme ed i suoi territori limitrofi posti sotto il controllo di

---

1 N.d.R., semplificato con l'acronimo ANP

2 N.d.R., spinta decisamente non esaurita con un semplice trasferimento dell'ambasciata come confermato da Reuters: <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-israel-text/text-trump-recognizes-jerusalem-as-israels-capital-idUSKBN1E02SW>.

3 N.d.r., frutto degli Accordi Sykes-Picot del 1916.

4 Risoluzione A/RES/181(II), disponibile online: <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/7F0AF2BD897689B785256C330061D253>

un'autorità internazionale al fine di garantire che un punto così focale di possibili contenziosi fosse elevato ad area neutrale ed, allo stesso tempo, garantire l'accesso ai luoghi sacri per tutte le religioni abramitiche che la considerano tutt'ora una città sacra.

La definizione di tale assetto in sede UNSCOP tenne conto anche del crescente fenomeno immigratorio subito dalla regione nell'immediato dopoguerra, contraddistinto da un ritorno di un grande numero di ebrei nella regione, secondo le stime della stessa Commissione tale numero ammontava ad un minimo di 250.000 individui<sup>5</sup>. Il compito si dimostrò subito estremamente complicato, al punto che nella stessa Risoluzione 181 (A/RES/181 II), l'organismo UNSCOP dichiarò che, in tale contesto, il bilanciamento fra le differenti posizioni era afflitto dai seguenti problemi racchiusi nella formula: «[...] *Manifestamente impossibile in queste circostanze soddisfare interamente le richieste di entrambi i gruppi, mentre è indifendibile una scelta che accettasse la totalità delle richieste di un gruppo a spese dell'altro*»<sup>6</sup>. Nonostante queste difficoltà, il piano di ripartizione fu elaborato tenendo conto come i neonati Stati sarebbero stati formalmente divisi ma sostanzialmente uniti, soprattutto sul piano economico si cercò di gettare i semi di una possibile convivenza unitaria fra israeliani ed arabi palestinesi<sup>7</sup>. L'intento dello UNSCOP era di compensare gli squilibri territoriali creati dalla suddivisione, che pendevano a favore della componente israeliana della popolazione, con la creazione di una economia comune ai due Stati, così intrecciata da consigliare l'adozione di una moneta *comune*<sup>8</sup>. Il percorso storico dello UNSCOP si concluse con la definizione di tre elementi territoriali differenti:

1. uno Stato ebraico di 14.000 km<sup>2</sup> di ampiezza, con 558.000 ebrei e 405.000 arabi;
2. uno Stato arabo di 11.500 km<sup>2</sup>, con 804.000 arabi e 10.000 ebrei, formato da tre parti separate: Gaza, la Cisgiordania e la parte nord, vicina al Libano;
3. una zona sotto regime internazionale particolare, comprendente i luoghi santi, Gerusalemme e Betlemme, con 106.000 arabi e 100.000 ebrei.

All'epoca sembrava che la definizione territoriale raggiunta, compensata dagli adeguati incentivi economici, potesse essere sufficiente a disinnescare le malcelate tensioni che imperversavano in ambedue le fazioni. Le frange estreme dei movimenti sionisti avrebbero voluto maggiori concessioni, mentre le autorità dei paesi arabi confinanti avrebbero voluto un unico Stato palestinese soprattutto alla luce della plurisecolare presenza della popolazione palestinese nella regione. Gli equilibri, già sufficientemente precari<sup>9</sup>, collassarono con la proclamazione della nascita dello Stato di Israele nel 1948, dinanzi alla quale i principali Stati

<sup>5</sup> Risoluzione A/RES/181(II), RECOMMENDATION VI. JEWISH DISPLACED PERSONS

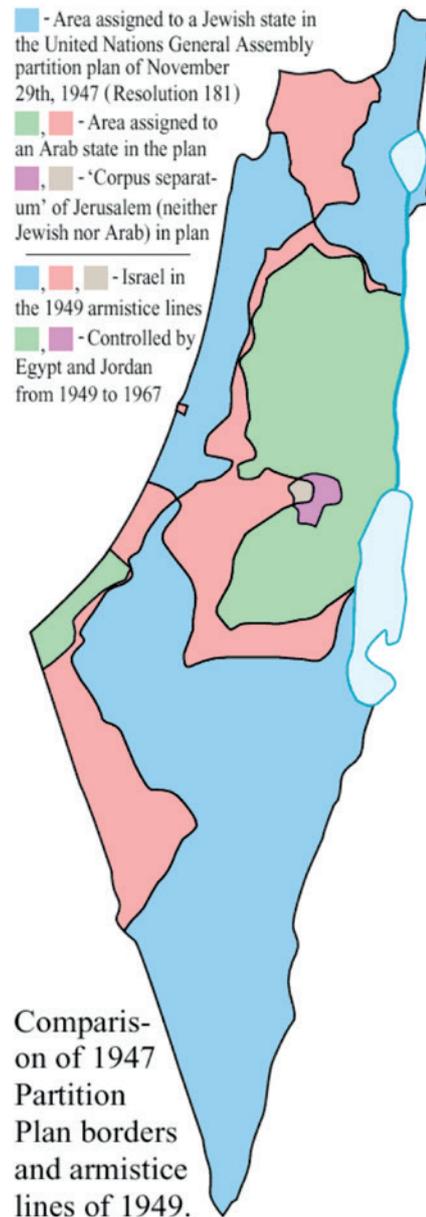
<sup>6</sup> Risoluzione A/RES/181(II), CHAPTER V, RECOMMENDATIONS (I), INTRODUCTORY STATEMENT.

<sup>7</sup> Risoluzione A/RES/181(II), PART I. Plan of partition with economic union justification.

<sup>8</sup> Risoluzione A/RES/181(II), PART I. Plan of partition with economic union justification, Paragraph 11.

<sup>9</sup> N.d.R., prima dell'inizio del conflitto fra Esercito Israeliano e le forze Arabe vanno segnalati diversi episodi di guerriglia verificatisi a cavallo fra il 1947 ed il 1948, in prossimità della scadenza del mandato ONU nella regione.

arabi della zona replicarono con la mobilitazione delle truppe ed il loro ingresso nella Palestina. Il tentativo di conquista da parte degli arabi finì in una rovinosa serie di sconfitte che portarono ad un ampliamento dei territori Israeliani alla fine delle ostilità nel 1949. Come si può vedere dall'immagine a lato, la comparazione dei confini prima e dopo l'armistizio del 1949 è decisamente a favore del neonato Stato israeliano. Quest'ultimo beneficia di una espansione territoriale, rispetto ai precedenti assetti di quasi il doppio rispetto alla precedente determinazione dei confini. Lasciando agli arabi palestinesi poche aree da loro controllate, non connesse territorialmente fra loro e, quindi, difficilmente comunicanti. Secondo il documento [A/1367/Rev. 1](#) un significativo numero di palestinesi furono obbligati a trasferirsi a causa dei conflitti, mentre un significativo numero di ebrei lasciò i luoghi d'origine per trasferirsi in Israele a causa di un incremento di episodi di intolleranza nei loro confronti. Nel 1967, scoppiò un nuovo conflitto (il terzo) fra Israele e i vicini paesi arabi, denominato guerra dei sei giorni per la sua esigua durata. Constatato che Egitto, Siria e Giordania stavano ammassando truppe a ridosso dei propri confini, Israele decise nuovamente di optare per un attacco preventivo. In sei giorni Israele sconfisse gli eserciti dei tre paesi arabi, conquistando la



Cisgiordania con Gerusalemme Est sottoposte all'amministrazione giordana, la penisola del Sinai, le Alture del Golan, la Striscia di Gaza, la Cisgiordania, occupando così vaste aree di territorio al di fuori dei propri confini originari. Dopo la guerra, Israele annesse non solo la città di Gerusalemme, ma anche i villaggi cisgiordani circostanti. I palestinesi residenti nei territori annessi, e a Gerusalemme Est, non ottennero i pieni diritti dei cittadini israeliani, ma solo quelli riconosciuti ai 'residenti permanenti' nello Stato di Israele; partecipano alle elezioni amministrative, ma non alle politiche per il parlamento.

Nel 1973 Egitto e Siria attaccarono a sorpresa Israele nel giorno della festività ebraica dello Yom Kippur. Nei primi giorni di conflitto, denominato oggi appunto guerra del Kippur, i due paesi arabi ebbero la meglio ma, dopo una fase di stallo, le truppe israeliane riuscirono a riprendere il controllo della situazione e a rovesciare le sorti del conflitto, ricacciando egiziani e siriani di là dalle posizioni iniziali. Fu la quarta guerra arabo-israeliana. In seguito, nel

1978, con gli accordi di Camp David, Israele si impegnava a restituire la penisola del Sinai, mentre l'Egitto si impegnava al riconoscimento dello Stato di Israele affiancandosi agli USA, e conseguentemente veniva espulso dalla Lega Araba.

Per questioni di agilità della lettura si completa la sintesi storica ricordando come dal 1987 ad oggi si sono susseguiti diversi episodi di guerriglia noti come *intifada*<sup>10</sup>, episodi che hanno lo scopo di portare avanti le rivendicazioni delle fasce palestinesi estremiste, e che si caratterizzano per il lancio non solo dei famosi sassi, ma anche per l'utilizzo di razzi che ambedue le parti in conflitto impiegano ai fini di colpire o difendere i propri insediamenti. Alla luce degli sviluppi storici appare evidente come l'area sia caratterizzata da una lunga serie di conflitti periodici, caratterizzati da periodi di gestazione, affiancati a periodi in cui esplodono apertamente a seconda che si verifichino, o meno, degli eventi considerabili come fattori scatenanti. Tuttavia considerare questi eventi solamente sotto una prospettiva storica, rende difficilmente percepibile la ratio sottesa a questi comportamenti, a tal fine si ricorrerà ad una integrazione di tipo giuridico alla trattazione, in modo da evidenziare come queste condotte siano fondamentali nella definizione degli assetti giuridici e conseguentemente politico-diplomatici della Zona.

## 2. Profili giuridici afferenti la questione Israelo-Palestinese

Prendendo in esame la questione israelo-palestinese appare chiaro fin da subito che presenta delle criticità legate alla difficoltà nella qualificazione giuridica delle pretese di ambedue le parti coinvolte. Innanzitutto, appare di difficile comprensione il fondamento delle pretese avanzate dai Soggetti in questione e, in secondo luogo, occorre addivenire ad una qualificazione certa dello Status attuale dello scenario preso in considerazione. Senza quest'ultimo passaggio si rischia di dare eccessivo peso a rivendicazioni che attualmente, data la fase avanzata del conflitto, possono considerarsi senza ombra di dubbio superate, soprattutto alla luce delle evidenti difficoltà ad imporre una *riduzione in pristino* delle situazioni antecedenti alla ripartizione elaborata dallo UNSCOP. Attualmente la situazione *de facto* è riconducibile ad una *occupatio bellica*, secondo quanto ricostruito da un autorevole parere della Corte Internazionale di Giustizia<sup>11</sup> (ICJ) nel 2004. I presupposti sono chiari e scomponibili, per ragioni di chiarezza espositiva, lungo le seguenti direttrici:

1. IV Convenzione Aja del 1907 [artt. 42-56] del relativo Regolamento Annesso<sup>12</sup>
2. IV Convenzione di Ginevra del 1949 [artt. 27-33] e [artt. 47-48]<sup>13</sup>
3. Carta dell'Organizzazione delle Nazioni Unite
4. Norme consuetudinarie di Diritto Internazionale Umanitario e dei Diritti Umani

<sup>10</sup> N.d.R., per ripercorrere cronologicamente gli eventi si consiglia: [http://news.bbc.co.uk/2/shared/spl/hi/middle\\_east/03/v3\\_ip\\_timeline/html/1987.stm](http://news.bbc.co.uk/2/shared/spl/hi/middle_east/03/v3_ip_timeline/html/1987.stm).

<sup>11</sup> Testo integrale disponibile al seguente link: <http://www.icj-cij.org/files/case-related/131/131-20040709-PRE-01-00-EN.pdf>.

<sup>12</sup> Testo integrale disponibile al seguente link: <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Treaty.xsp?action=openDocument&documentId=4D47F92DF3966A7EC12563CD002D6788>.

<sup>13</sup> Testo integrale disponibile al seguente link: <https://ihl-databases.icrc.org/ihl/INTRO/380>

A fronte delle summenzionate disposizioni, molte delle quali sono diventate ormai diritto consuetudinario, possiamo descrivere lo scenario attuale del contenzioso Israeleo-Palestinese come una vera e propria *occupatio bellica*. Tuttavia non ci si deve far trascinare da facili retoriche, l'occupazione di territori da parte dei soggetti vincitori di un conflitto armato è stata per secoli pratica comune, come l'annessione. Quest'ultima si differenzia dalla prima per via del fatto che lo Stato che conquista i territori li reclama come propri e ciò viene riconosciuto sia dalla parte sconfitta, mediante un accordo bilaterale<sup>14</sup>, che dalla comunità internazionale<sup>15</sup>. Nell'occupazione si presenta, invece uno schema del seguente tipo:

1. Stato occupante reclama territori come propri;
2. Stato che subisce occupazione parziale dei propri territori non riconosce l'annessione;
3. Comunità Internazionale non riconosce l'annessione.

L'annessione priva di riconoscimento può dunque considerarsi a tutti gli effetti una *Occupatio bellica*, con la conseguente identificazione dello Stato che l'ha effettuata come: "Potenza Occupante". La seguente qualificazione non è priva di valore giuridico, anzi porta con sé una significativa conseguenza, ossia che l'occupazione priva di riconoscimento è da considerarsi a tutti gli effetti nulla, così come chiarito dalla stessa ICJ nel parere del 2004<sup>16</sup>. La forza di questa nullità è prorompente la stessa Corte ha rimarcato che essa deriva da: "*customary international law*" e quindi automaticamente applicabile alla controversia. Dinanzi a questa qualificazione, sembra opportuno fugare ogni dubbio sulla correttezza della qualificazione giuridica della condotta israeliana come *occupatio*. Tuttavia, una volta chiarite le modalità entro cui si può considerare una condotta afferente alla fattispecie di occupazione, occorre ricondurla alla situazione presente, riportando alla luce una domanda significativa, riassumibile come segue: "Quali sono effettivamente i confini antecedenti l'occupazione?". La risposta ci riconduce inevitabilmente al piano di ripartizione della Palestina afferente al mandato UNSCOP. Quest'ultimo prevedeva dei confini precisi e beneficiava del riconoscimento delle Nazioni Unite e della maggioranza dei suoi membri, oltre che della comunità internazionale, fatta eccezione degli Stati arabi della zona.

Alla luce di questi elementi un ritorno all'assetto del 1947<sup>17</sup>, ossia prima dell'inizio delle offensive arabo-palestinesi, sarebbe auspicabile, ma difficilmente configurabile da un punto di vista giuridico.

Laddove sottoponessimo il caso a una trattazione maggiormente dettagliata, apparirebbe fin da subito la complessità del problema nella sua interezza, che coinvolge un susseguirsi

---

14 N.d.R., Armistizio o riconoscimento tacito tramite mancata rivendicazione dei territori annessi.

15 N.d.R., Quest'ultimo scenario è naturalmente di matrice moderna.

16 ICJ No. 2004/28, 9 July 2004, Pagina 3, Legality of the construction by Israel of a wall in the Occupied Palestinian Territory.

17 N.d.R., ibidem, Paragrafo 1 pagina 2, progetto della tripartizione della Palestina in Stato Israeliano, Stato Palestinese e Gerusalemme come territorio sottoposto ad Autorità Internazionale.

di conflitti armati e occupazioni belliche nel tempo. Ulteriore elemento additivo di difficoltà è rappresentato dal fatto che Israele non sembra voler cedere i nuovi territori occupati, soprattutto quelli maggiormente rilevanti nella cosiddetta “West Bank”, che costituiscono un’importante zona cuscinetto. La difficoltà raggiunge il suo apice massimo laddove si vada a considerare lo status della Città Santa di Gerusalemme, che viene considerata da Israele come: “*unica ed indivisibile Capitale di Israele*”<sup>18</sup>, dal 1980, secondo la legge Fondamentale approvata dal parlamento israeliano (Knesset).

Ai fini di completezza espositiva, va rilevato come alcune delle rivendicazioni Israeliane appaiano non prive di razionalità, soprattutto quelle che considerano i territori occupati nel 1948-1949, come legittimamente annettibili, in quanto ottenuti a seguito di una guerra di autodifesa<sup>19</sup>. Alla luce di questi elementi, appare evidente come la ICJ non abbia visto troppo lontano dal considerare le politiche sugli insediamenti israeliani come contrarie al Diritto internazionale; tuttavia la stessa Corte considera come anche i palestinesi ed i loro sostenitori siano tenuti ad osservare le medesime regole, implicitamente dichiarando illegali le condotte poste da questi in violazione delle stesse<sup>20</sup>. Infine la Corte ha rimarcato come spetti alle Nazioni Unite, ed ai suoi stati membri, vigilare sull’osservanza degli accordi e delle norme sul Diritto internazionale umanitario e dei Diritti umani, con riferimento alle condotte di ambedue le parti del conflitto<sup>21</sup>.

In conclusione di questa trattazione giuridica della vicenda, possiamo evidenziare come sia corretto evidenziare la condotta Israeliana come *occupatio bellica*, in senso stretto, e come essa sia da considerarsi nulla agli occhi della comunità internazionale; altresì sono da considerarsi alla medesima luce tutte le pretese della componente arabo-palestinese in violazione del Piano di Ripartizione della Palestina voluto dallo UNSCOP<sup>22</sup>.

Siamo inevitabilmente dinanzi ad un problema risolvibile mediante strumenti giuridici adeguati ma, nonostante la possibilità di una soluzione sul piano tecnico, ci si trova dinanzi ad uno scenario di conflitto armato, delle volte aperto, altre larvato, con la conseguenza che, anche laddove sia disponibile una soluzione, essa non sia percorribile a causa della mancanza della necessaria volontà delle Parti coinvolte nella vicenda.

---

<sup>18</sup> Testo Integrale disponibile al seguente link: [http://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic10\\_eng.htm](http://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic10_eng.htm) .

<sup>19</sup> Yehuda Z. Blum, “The Juridical status of Jerusalem (Jerusalem, The Leonard Davis Institute for International Relations, 1974)

<sup>20</sup> ICJ No. 2004/28, 9 July 2004, pagina 5.

<sup>21</sup> ICJ No. 2004/28, 9 July 2004, pagina 4, Legal consequences of the violations found.

<sup>22</sup> N.d.R., UNSCOP appare quindi come unico ed originario organo dotato di potere dispositivo della Sovranità, in quanto il Regno Unito rimise il mandato sui territori affidagli dalla Lega delle Nazioni, alle Nazioni Unite e queste affidarono il compito di definire l’assetto della regione proprio a tale organo.

### 3. Profili Politici, conclusioni

La sommatoria degli elementi sopracitati, all'interno della formula di questa vicenda, appare dunque prossima a produrre le sue conclusioni. La periodicità dei Conflitti nella zona, finalizzata a non generare acquiescenza in merito alle pretese di annessione Israeliane<sup>23</sup>; la mancanza di volontà di ricondurre la vicenda su un solco giuridico certo, come quello del 1948; appaiono frutto di un palese contrasto politico rispetto a delle soluzioni razionali, seppur di matrice negoziale<sup>24</sup>.

Consegue, che prima di giungere a conclusione di questa disamina, sia opportuno concentrare un ultimo focus sugli equilibri politici dell'area. Questi ultimi appaiono influenzati, oltre che dalle Parti coinvolte direttamente nel conflitto<sup>25</sup>, da ulteriori Attori Internazionali e, nello specifico, Unione Europea (EU), Stati Uniti (USA) e Federazione Russa (RF). Si premette, che questi sono i principali attori coinvolti nella vicenda, cui afferiscono ulteriori attori quali l'Iran, l'Arabia Saudita, il Libano e gli altri Stati coinvolti nell'Area, la semplificazione è dovuta a necessità espositive, per evitare elencazioni di posizioni condivise da più soggetti, che possono essere facilmente riconducibili a potenze maggiori.

In ordine al primo soggetto, possiamo ricondurre la condotta dell'EU ad una tipologia di approccio neutrale. L'Unione Europea, dinanzi al conflitto in questione, non si schiera apertamente con nessuna delle Parti direttamente coinvolte, ma persegue un atteggiamento che sia il più possibile *super partes*, condannando le violazioni commesse da ambedue le parti ed invitando caldamente al raggiungimento, per via negoziale, della soluzione dei due Stati<sup>26</sup>, secondo il piano UNSCOP. L'Alto Rappresentante EU ha confermato sostanzialmente che l'Unione continuerà a perseguire una politica di questo tipo perché auspica un riavvicinamento delle Parti verso una soluzione negoziale. Rispetto allo status di Gerusalemme, quest'ultima dovrebbe essere sottratta alla controversia diretta delle parti e costituire un territorio sottoposto ad Amministrazione UN in modo da mantenere un'area altamente critica lontana da ulteriori contenziosi. Alla luce di queste considerazioni, appare evidente come l'approccio EU sia non solo di tipo neutrale, ma anche di natura maggiormente pragmatica e razionale rispetto a forzature di mano a favore di soluzioni incentrate sull'uso della forza.

Sullo stesso piano, anche se con le dovute distinzioni, si posiziona la Federazione Russa. Quest'ultima, soprattutto a seguito dei recenti sviluppi<sup>27</sup>, ha confermato il proprio ruolo di

---

23 N.d.R., *ibidem*, Paragrafo 2.

24 N.d.R., a tal proposito possiamo considerare come tale l'espulsione dell'Egitto dalla Lega Araba a seguito del Trattato di Pace Israele-Egiziano del 1979, *ibidem*, Paragrafo 1.

25 N.d.R., secondo le modalità illustrate nei Paragrafi 1 e 2.

26 N.d.R., l'Alto rappresentante Ue non ha lasciato alcun margine di dubbio rispetto alla vicenda, come confermato durante la recente conferenza stampa congiunta: [http://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/speciali\\_elezioni2014/2017/12/11/netanyahu-a-bruxelles-per-pace-riconoscere-realta\\_23014329-f1cb-4ef3-b9eb-a89d-d60fb344.html](http://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/speciali_elezioni2014/2017/12/11/netanyahu-a-bruxelles-per-pace-riconoscere-realta_23014329-f1cb-4ef3-b9eb-a89d-d60fb344.html)

27 N.d.R., ossia lo spostamento dell'ambasciata USA a Gerusalemme, implicito riconoscimento della sovranità di

Attore centrale al fianco degli Stati della regione. La RF ha infatti evitato di legittimare le posizioni di Israele, evitando di appoggiare gli USA nel trasferimento dell'ambasciata statunitense a Gerusalemme. Al contrario degli Stati Uniti, il Presidente russo ha intrapreso un viaggio nelle regioni limitrofe per intessere ulteriori rapporti diplomatici<sup>28</sup> in modo da evitare una escalation di eventi, vissuti negli Stati Arabi confinanti come delle aperte provocazioni<sup>29</sup>. La Russia ha scelto anch'essa un approccio basato su base negoziale, non richiamando espresamente gli assetti definiti dallo UNSCOP, ma rifacendosi palesemente ad una situazione ove esistano due Stati, condannando decisioni di tipo unilaterale destinate ad acuire e complicare le tensioni della regione, precludendo in tal modo soluzioni pacifiche<sup>30</sup>.

In ultima istanza, si affronta la posizione degli USA. La unilateralità delle ultime decisioni dell'amministrazione statunitense<sup>31</sup>, ha colpito pesantemente i precari equilibri della Zona. Senza timori di apparire catastrofisti, si può evidenziare come nell'ordine siano stati compresi in una volta sola i risultati raggiunti tramite:

1. Road-Map del 2005
2. Accordo Conferenza di Annapolis del 2007
3. Piano di Ritiro dalla Striscia di Gaza e dal 90% della Cisgiordania<sup>32</sup>

Un'azione unilaterale, così pianificata, ha avuto ripercussioni significative, rinfocolando episodi di guerriglia in tutta la regione<sup>33</sup>. In merito alle ragioni sottese a tale decisione restano non del tutto chiare e, soprattutto esulano dalla nostra trattazione, tuttavia si deve rimarcare come le ripercussioni siano potenzialmente lesive di un processo di pace su base negoziale, propendendo ad una chiusura delle trattative e lasciando, alle Parti Coinvolte, come unica opzione disponibile, uno scontro di tipo "muscolare".

In conclusione, la vicenda israelo-palestinese appare oggi come non mai destinata ad uno scontro aperto fra le opposte fazioni, tuttavia nel 2018 vi sono dei possibili spiragli di dialogo, suggeriti dai fattori sopraelencati che qui si riassumono nel seguente modo: rafforzamento

---

Israele sulla Città Santa.

**28** N.d.R., si richiama un interessante resoconto Ansa: [http://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2017/12/11/ansa-putin-si-prende-il-medio-orienteasse-leader-anti-trump\\_a0c779b5-26df-415a-b1fa-2748fa826834.html](http://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2017/12/11/ansa-putin-si-prende-il-medio-orienteasse-leader-anti-trump_a0c779b5-26df-415a-b1fa-2748fa826834.html).

**29** N.d.R., al proposito si vedano le chiare dichiarazioni della Turchia, la quale considera Gerusalemme Capitale dello Stato Palestinese Nascituro: [http://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/europa/2017/12/13/gerusalemme-mosca-non-condivide-erdogan\\_9e2729d7-09c4-45a9-a4ae-e9bb1d4da4de.html](http://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/europa/2017/12/13/gerusalemme-mosca-non-condivide-erdogan_9e2729d7-09c4-45a9-a4ae-e9bb1d4da4de.html).

**30** N.d.R., a tal proposito si veda: <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-israel-russia/russias-putin-tells-palestinians-abbas-he-supports-talks-on-jerusalem-kremlin-idUSKBNIDZ2KU>

**31** N.d.R., ci si riferisce al riconoscimento unilaterale di Gerusalemme come Capitale di Israele, oltre che allo spostamento dell'ambasciata (ancora da effettuarsi) nella medesima città: [http://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2017/12/05/decisione-di-trump-su-gerusalemme-capitale-a-giorni-macron-preoccupato\\_d46a8173-e2dd-43d8-894f-aa656f381f61.html](http://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2017/12/05/decisione-di-trump-su-gerusalemme-capitale-a-giorni-macron-preoccupato_d46a8173-e2dd-43d8-894f-aa656f381f61.html).

**32** N.d.R., informazioni disponibili presso: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/gz.html>

**33** N.d.R., informazioni disponibili presso: [http://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2017/12/07/hamas-chiama-alla-nuova-intifada\\_64354d34-04d0-486f-a103-09298fc49778.html](http://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2017/12/07/hamas-chiama-alla-nuova-intifada_64354d34-04d0-486f-a103-09298fc49778.html).

del potere diplomatico della Russia, pressioni dell'EU verso una soluzione negoziale appoggiate dalle Nazioni Unite<sup>34</sup> e isolamento diplomatico USA. Il nuovo anno sembra propendere, nonostante le premesse, verso un lento riavvicinamento delle Parti, soprattutto alla luce della necessità di molte di queste di sospendere le ostilità in corso nella regione stessa e nelle aree limitrofe che, nonostante la sconfitta in campo dell'ISIS, rimangono sempre vulnerabili ad episodi di de-stabilizzazione. Tuttavia, si tiene a precisare come detto processo di avvicinamento non sia da considerare come una certezza, essendo lo stesso vincolato nel regno del “possibile”, ma come un probabile sbocco naturale, laddove le diplomazie propendano verso un approccio meno improntato al conflitto aperto. Condotta, quest'ultima, raccomandabile ma che appare di difficile perseguimento, soprattutto se consideriamo come, anche a fronte di un rischio destabilizzazione dell'area, molte delle parti coinvolte hanno deciso di rispondere all'azione israelo-americana, mediante condotte diametralmente opposte<sup>35</sup>, improntate verso reazioni, seppur ancora diplomatiche, ma di segno diametralmente opposto; una strategia che sicuramente, anche a fronte dell'azione EU-Russia, non sembra portare ad una distensione degli animi, ma ad un risultato di mantenimento di un significativo livello di tensione.

---

<sup>34</sup> N.d.R., si veda: [http://www.ansa.it/sito/videogallery/mondo/2017/12/22/lonu-sfida-trump-e-condanna-lo-strappo-su-gerusalemme\\_359ee457-d1a6-40e2-bc1f-e02df9f50474.html](http://www.ansa.it/sito/videogallery/mondo/2017/12/22/lonu-sfida-trump-e-condanna-lo-strappo-su-gerusalemme_359ee457-d1a6-40e2-bc1f-e02df9f50474.html) .

<sup>35</sup> N.d.R., si veda: <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-israel-oic/muslim-leaders-call-on-world-to-recognize-east-jerusalem-as-palestinian-capital-idUSKBN1E70KM>.

# Al Qaeda non è più di moda

## Jihadismo e terrorismo 2018-2020

Alessandro Vivaldi

Il 2017 si è chiuso con la sconfitta dello Stato Islamico in Siria e Iraq. Nell'arco dell'anno passato Daesh ha perso tutto il territorio conquistato nei suoi tre anni di vita, abbandonando le sue roccaforti capitali di Mosul e Raqqa e stringendosi intorno ai banchi dell'Eufrate, a breve distanza dall'ultima area urbana in suo possesso, Deir Ezzor, poi conquistata dai lealisti siriani. Una sconfitta che americani, iraqeni, curdi, russi e siriani si sono di volta in volta accreditati con più o meno maggiore enfasi, ma che *de facto* non ha visto tutto il clamore mediatico che invece si attribuì alle gesta del fu Califfato. In sorniona, i media italiani si sono limitati a dare le agenzie, qui e lì aggiungendo qualche analisi sui *foreign fighters* di ritorno in Europa. Si continua, oramai da anni, a ridurre un fenomeno complesso come quello del jihadismo globale ad una sola delle sue incarnazioni mancando di rilevare come la complessità accennata rende il fenomeno difficilmente controllabile e in costante evoluzione. Lo Stato Islamico si è dimostrato, per la sua natura territoriale, la forma più semplice da debellare di una ideologia, o meglio ancora di una cultura, che è oramai diffusa a livello mondiale non in specifici strati della popolazione, ma in maniera tangente buona parte delle comunità musulmane. Non si possono ridurre le potenzialità della radicalizzazione alle sole frange marginali della società europea, in particolare legate alle comunità musulmane tendenzialmente ghettizzate, ma bisogna guardare oltre, ovvero alla capacità di radicalizzare giovani di cultura occidentale, come anche intellettuali del Nord Africa, padri di famiglia e altri: non si può ridurre la figura del jihadista all'ex criminale radicalizzato in carcere, né al rifugiato non integrato.

Se si guarda al jihadismo come un sistema culturale, si capirà quanto la guerra al terrorismo è ben lungi dall'essere vinta. È necessario tenere a mente un presupposto che dovrebbe risultare ovvio: il terrorismo islamista, o jihadismo globale che dir si voglia, non nasce con lo Stato Islamico, e con esso non termina, così come non è terminato con la morte di Osama Bin Laden. Ciò non nega che lo Stato Islamico abbia portato, durante la sua esistenza e quindi con un nesso causa-effetto, un'impennata delle insorgenze jihadiste sotto forma di terrorismo puro in alcuni paesi occidentali e sotto forma di conflitto armato in Asia e Africa (arrivando, ricordiamocelo, anche nelle Filippine). Quello che si vuole dire è che il potenziale maggiore dello Stato Islamico non erano né la sua esistenza territoriale o economica, né quella meramente militare, bensì la sua portata ideologica che è antecedente ad esso e al tempo stesso slegata dalla sua esistenza materiale: l'idea di uno stato giusto per la *umma*, la comunità musulmana. Un'idea ancorata al pensiero islamico sin dalle sue origini e che nell'idea stessa

di Califfato ha fornito il perno ideologico fondante l'opera di Al Baghdadi. Ma la difesa della *umma* e l'identità tra uno stato e i principi islamici di matrice salafita non sono una esclusiva di Daesh: su tali concetti fanno perno sia altre organizzazioni jihadiste, sia una quantità non indifferente di fedeli salafiti che, pur non essendo necessariamente violenti o militanti politicamente, forniscono un substrato neutro, un humus perfetto, in cui espandere il network jihadista (così come molti movimenti extraparlamentari degli estremi politici fornirono in Italia un humus perfetto alle organizzazioni terroristiche degli anni di piombo). Un network, ricordiamolo, che non si fonda solo sui *foreign fighters* di ritorno dal Daesh, ma su tutti coloro che sono andati a combattere in Siria per una serie di sigle più o meno piccole, per lo più sconosciute in Europa, e che hanno perfino goduto tanto di fondi quanto dell'addestramento in particolar modo da parte di americani e britannici.

Vale la pena ricordare come l'attuale incarnazione del jihadismo ha visto la sua fase di globalizzazione cominciare con un conflitto armato, la guerra sovietica in Afghanistan; cominciò così il suo sforzo globale, nella forma di reclute provenienti da tutto il mondo musulmano, per la difesa di un territorio ritenuto *Dar al Islam* (Casa dell'Islam), facendo divenire poi quel conflitto una incubatrice per una guerra su scala mondiale in cui le medesime reclute, divenute veterani, portavano la medesima idea, la difesa dell'Islam, sotto forma di terrorismo nel resto del mondo. Fu l'evoluzione di Al Qaeda, certo, ma non solo. Molti dei jihadisti degli anni 80 arrivarono poi nel Caucaso, nel Sinai, in Algeria e Tunisia, poi in Iraq negli anni antecedenti Daesh. A distanza di 20 anni c'è una linea precisa che connette le varie formazioni jihadiste odierne all'Afghanistan di allora. Il conflitto armato in Siria e Iraq avrà una storia, o meglio delle conseguenze, ancor più longeve, tenendo conto dei nuovi media di cui il jihadismo dispone: il problema non sarà più controllabile in un territorio relativamente esteso (lo Stato Islamico e i gruppi inseriti nel conflitto mediorientale), ma si espanderà come un tumore le cui metastasi raggiungeranno altri organi per poi moltiplicarsi.

Questa è la forza del jihadismo che gli apparati di sicurezza e i think tank mancano ancora oggi di rilevare: è un'idea prima che una struttura operativa. Le strutture operative possono essere soppresse, certo, ma questo concorre – se non si innescano le necessarie contromisure socioculturali – a rendere l'idea mito e le strutture operative soppresse dei martiri. I sopravvissuti – all'atto pratico i *foreign fighters* che rientreranno in Europa – saranno i nuovi sacerdoti di un'idea ancora più forte e che potrà fare presa sui giovani e non solo; saranno additati, anche nelle comunità salafite non militanti, come degli esempi, nel bene o nel male, aumentandone il fascino.

È senz'altro vero che il 2017 ha visto, rispetto al biennio precedente, un calo degli attentati e una impennata dei successi degli apparati di sicurezza europei. Questo però non deve indurre a pensare che la minaccia sia terminata. La disintegrazione di Daesh porta con sé, ovviamente, delle buone conseguenze: la decentralizzazione dell'apparato mediatico, la cessazione dei

finanziamenti alle cellule estere, un colpo non indifferente al morale dei jihadisti. Ma a questo il Califfato, come anche Al Qaeda e altri, era pronto: già da Gennaio 2017 la sua retorica e la sua propaganda si stavano spostando per supportare l'idea che la fine territoriale non sarebbe stata la fine del Jihad. A questa preparazione la decentralizzazione dell'apparato mediatico, certo qualitativamente indebolito, ha affiancato una serie di network operativamente indipendenti, dalle dimensioni minuscole, ma dalla portata globale, di predicatori, gruppuscoli e agitatori che potremmo definire dei *fiancheggiatori ideologici*: il Califfato territoriale è morto, ma quello ideologico gode di ottima salute.

Non si sente più parlare di Al Baghdadi, è vero, ma nell'underground salafita circolano i nomi di molti predicatori, di molti foreign fighters noti, perfino della prima Private Military Company jihadista, la Malhama Tactical, che gira il mondo per addestrare i mujaheddin. A questo, poco notati dai media occidentali, si affiancano l'onnipresente Al Zawahiri e soprattutto Hamza Bin Laden, il figlio erede di Osama (che ha perso da poco a sua volta il figlio in un bombardamento americano). Quello che si prospetta per il biennio a venire è uno scenario complesso e certamente di difficile controllo e monitoraggio: il network jihadista sarà per buona parte del 2018 operativamente meno attivo, la cui capacità di azione sarà dissipata nei suoi mille rivoli di nomi singoli e sigle sconosciute, almeno in Europa. Sarà tuttavia attivissimo dal punto di vista ideologico, nel tentativo di espandere i suoi ranghi anche attraverso il supporto propagandistico alle sigle estremiste e movimenti simili già presenti nei paesi a maggioranza islamica (da Boko Haram in Nigeria allo Stato Islamico in Afghanistan, passando ovviamente per Yemen, Siria, etc.). Lo scomparire di azioni eclatanti e delle prime pagine dei giornali a tema jihadista non deve indurre in errore: i network saranno comunque in grado di produrre sufficienti strumenti di propaganda, ancorché poco coordinati, e concorreranno a diffondere quel sistema culturale totalizzante di cui abbiamo accennato, che tenderà ad espandersi ancor di più non solo nei grandi quartieri islamici francesi e belgi, ma anche nelle periferie europee islamizzate (Kosovo, Bosnia, Albania, ma anche quelle aree più fortemente esposte alle migrazioni come Spagna e Italia). Fatti salvi eventi improvvisi, quali ulteriori interventi statunitensi in Medio Oriente e l'aggravarsi della crisi palestinese, o l'espandersi della guerra in Yemen ai paesi limitrofi, sarà solo dalla seconda metà del 2019 che il jihadismo potrà seriamente tornare operativamente pericoloso su vasta scala, mentre si affiderà, nell'anno a venire, a sparute azioni da parte di lupi solitari o piccoli gruppi poco organizzati (nulla togliendo alla gravità delle possibili conseguenze di tali episodi). Cosa fare nel frattempo? Se da una parte gli apparati di sicurezza (italiani come europei) hanno fatto giganteschi passi avanti nella capacità di prevedere e neutralizzare le minacce in divenire, dall'altra gli ambiti di ricerca e sviluppo "culturali" non hanno contribuito quanto avrebbero potuto a comprendere la complessità del fenomeno e quindi pervenire all'origine della sua diffusione. Nonostante parlare di terrorismo islamista sia una moda ricorrente, tale

moda ha portato per lo più del diletterantismo accademico: si continua a ridurre la cultura jihadista alla sua capacità di attrarre soggetti marginali, senza vederne il maggiore potenziale, che è la possibilità di incunearsi nelle irriducibili distanze tra la cultura europea e la visione salafita dell'Islam, nonché in una ovvia impossibilità di arginare le derive estremiste laddove esistano delle minoranze islamiche quantitativamente eccessive e quindi foriere di inevitabili attriti e contrasti con il contesto socio culturale tipico dei paesi europei. A questo si aggiunge lo sforzo per lo sviluppo di programmi di deradicalizzazione, i quali a un occhio (antropologicamente) esperto lasciano il tempo che trovano e ricordano fin troppo la *cura Ludovico*, con tutte le conseguenze del caso. Lo sforzo di contrasto alla cultura jihadista deve quindi partire a monte, dalla presa di coscienza del malfunzionamento del multiculturalismo *tout court*, come ebbe già a dire un costituzionalista del calibro di Sartori nella sua opera in merito<sup>1</sup>. Ma va fatto, ancora di più, nella modalità con cui le cancellerie europee si pongono nei confronti degli stati mediorientali, rimodulando tali pratiche secondo una conoscenza delle dinamiche interne dell'Islam e delle diverse culture del Medio Oriente in generale.

---

<sup>1</sup> Cfr. Sartori G., *Pluralismo, multiculturalismo e estranei. Saggio sulla società multietnica*, Rizzoli, Milano 2000.

# The Past, Present, and Future of the Security and Defense Policy of the European Union: from the Western European Union (WEU) to the Permanent Structured Cooperation (PESCO)

Anna Pellegatta

## Introduction

Numerous geopolitical events in recent times have been subverting the international order as we know it today. These events include the growth and spread of transnational terrorism, the rise to power of nationalist and populist parties across Western democracies, changes in the role and in the distribution of power among States, as well as a shift from a bipolar, to a unipolar, to, perhaps, a multipolar international system.

It's in this context that the European Union tries not only to survive as a political and economic international organization, but has been seeking to gain an increasingly relevant role as an international player in different fields, including security. In fact, the members of the European Union have been discussing a unified security system since December 1991, when the Common Foreign and Security Policy (CFSP) was created within the drafting process of the Maastricht Treaty. However, the success of such common policy, along with its effectiveness, has been questioned since then.

Thus, this paper aims to provide the reader with an in-depth background of the history of the security policies of the European Union, which will be helpful in analysis of future developments and in order to suggest possible options for the EU member States. In particular, in light of recent events, the final analysis will focus on the Permanent Structured Cooperation (PESCO) signed in November 2017 by some of the EU members. The paper will identify the essential measures and conditions the participating States will have to achieve in order to maximize the full potential of such cooperation and finally implement an effective common security policy.

## Path towards a common security in Europe

The idea of a common defense strategy shared by all the member States was raised in conjunction with the first stages of the European Union in the 1950s, when the Economic Coal and Steel Community (ECSC) and the European Economic Community (EEC) were established in 1951 and 1957, respectively. In fact, when Winston Churchill presented his idea on

the United States of Europe in 1946 during a speech he held in Zurich, he referred to the need for a “freedom from fear” as one of the four fundamental pillars of such a union, along with the freedom of speech, religion, and freedom from needs<sup>1</sup>.

Although the members of the ECSC first, and then of the EEC, understood the necessity of a common defense structure, all the attempts made for decades were unsuccessful. In particular, the idea of a common army was first suggested in the early 1950s when France, Italy, West Germany, Belgium, the Netherlands and Luxembourg signed a treaty that created the European Defence Community (ECD). The incentive behind this treaty was the fear of France and her European allies of West Germany joining NATO and regaining enough power to start a third World War. In spite of such a forward-looking approach, however, the European Defence Community was never implemented.

As an alternative to the European Defence Community, France and the Benelux countries decided to include Italy and West Germany in the Western European Union (WEU), born in 1954 as a development of the Treaty of Brussels, that France and the Benelux States had signed with the UK in 1948. Although NATO had already been founded in 1949, the WEU still had reasons to exist. In particular, WEU’s goal was to contain West Germany by including it into a military alliance other than NATO first, and then, starting from 1955, to supervise the integration of West Germany into NATO by, for example, setting rules for arms control. In addition to this, WEU represented an important framework of cooperation between the States members of the European Economic Community and the UK, before the latter joined the EEC in 1973<sup>2</sup>.

The next proposal for a common security system came only in the 70s with the introduction of the European Political Cooperation (EPC), which set the stage for a higher level of collaboration on Foreign Policy issues among the participants. The EPC, whose objective was to provide the environment for mutual consultation among States, was formally adopted in 1986 when the twelve members of the European Economic Community signed the Single European Act (SEA)<sup>3</sup>.

Finally, it’s only during the 1990s and 2000s that the implementation of three consecutive treaties led to the consolidation of a common security and defense agenda for the European Union. In fact, after the signing of the Maastricht Treaty in February 1992, the European Political Cooperation was replaced by the Common Foreign and Security Policy (CFSP), which became effective only in 1997 with the official ratification of the Amsterdam Treaty. This latter treaty also shaped the role of a High Representative for the Common Foreign and Security Policy and enhanced the European Union’s involvement in peacekeeping op-

---

<sup>1</sup> Lorenzo Pecchi, Gustavo Piga, Andrea Truppo, *Difendere l’Europa*, Reverse (May 2017)

<sup>2</sup> [www.cvce.eu](http://www.cvce.eu)

<sup>3</sup> [www.cvce.eu](http://www.cvce.eu)

erations. When in 2009 the Treaty of Lisbon came into effect, several former positions and institutions were combined into the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy as we know it today. Finally, in 2011 the EU member States established the European External Action Service (EEAS), which is the office in charge of determining the Union's foreign and security agenda, as well as supervising its diplomatic relations with non-EU countries<sup>4, 5</sup>.

Simultaneously with the creation of the institutional bodies described above, the European member States outlined a security and defense agenda that never stopped to change and develop throughout the past two decades, coupled with a sequence of partnerships and agreements with other defense organizations, mainly NATO.

Starting from 1992, the Western European Union (WEU) delineated a set of military functions that had to be prioritized by the member States. The so-called Petersberg Declaration took into consideration humanitarian, peacekeeping, and crisis management tasks. Within NATO, the Western European Union assisted the establishment of the European Security and Defence Identity (ESDI) in the late 1990s, which was meant to facilitate a military action of the European countries independently from NATO, while allowing the US to dedicate fewer resources to the Alliance. In 1999, the security agenda of the WEU and the functions of the ESDI were transferred to the European Security and Defence Policy (ESDP), then renamed Common Security and Defence Policy (CSDP) ten years later<sup>6</sup>.

After the outline of a common security and defense agenda was finally handed over to the European Union's institutions, the member States and their representatives started an ongoing process of improvement of their goals and strategies. In 1999 the European Council released the Helsinki Headline Goal, a set of military capability objectives for the EU members to reach in collaboration with NATO. In 2004, a development of the original plan was decided and re-launched under the title of "Headline Goal 2010"<sup>7</sup>.

However, the European Union released its first official joint agenda, the European Security Strategy (ESS), only in 2003. The ESS identified a set of threats and challenges to the security of European and global citizens, such as the raise of terrorism, the proliferation of weapons of mass destruction in the Middle East, the escalation of local conflicts in regions like Kashmir, Korea, and the Sub-Saharan Africa, an increasing State fragility that leads to State failure in countries like Somalia and Afghanistan, and the expansion of the activity of transnational crime organizations<sup>8</sup>.

A further attempt to facilitate cooperation and increase the integration of military capabili-

---

4 [www.eur-lex.europa.eu/summary/glossary](http://www.eur-lex.europa.eu/summary/glossary)

5 [www.europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies](http://www.europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies)

6 Lorenzo Pecchi, Gustavo Piga, Andrea Truppo, *Difendere l'Europa*, Reverse (May 2017)

7 [www.nato.int](http://www.nato.int)

8 European Union, *European Security Strategy – A Secure Europe in a Better World*, European Union Global Strategy (December 2003)

ties among the EU countries was made when the European Defense Agency was established in 2004, after which the role of the WEU became less and less relevant, until it was permanently abolished in 2011. On the other hand, instead, the European Union and NATO sought to achieve a broader collaboration by implementing the Berlin Plus Agreement in 2003. The most significant aspect of such agreement was that the EU was granted access to NATO assets and capabilities<sup>9, 10</sup>.

As we pointed out earlier, after the Treaty of Lisbon became effective in 2009, the European Union's military plan and priorities were consolidated into the Common Security and Defence Policy (CSDP). Unlike the 2003 European Security Strategy, whose main idealized objective can be summarized as “to share in the responsibility for global security”, the CSDP (and the former ESDP) includes a series of operations undertaken both by military and civilians from EU member States that aim to expand the role of the European Union as a crisis management player<sup>11, 12</sup>.

## CSDP & PESCO

Based on updated data provided by the European External Action Service, the European Union is currently involved in sixteen operations that fall into the CSDP framework, while it has launched and completed eighteen more since 2003. Of the ongoing ones, six are categorized as military operations, while the remaining ten are civilian missions. Although sources provide different estimates, the CSDP personnel currently deployed varies between 4,000 and 6,000<sup>13, 14</sup>. The peculiarity of CSDP lays in its so-called comprehensive approach that was described in a Council Conclusions document released in May 2014 as follows: “*The Council stresses that the comprehensive approach is both a general working method and a set of concrete measures and processes to improve how the EU, based on a common strategic vision and drawing on its wide array of existing tools and instruments, collectively can develop, embed and deliver more coherent and more effective policies, working practices, actions and results. Its fundamental principles are relevant for the broad spectrum of EU external action. The need for such a comprehensive approach is most acute in crisis and conflict situations and in fragile states, enabling a rapid and effective EU response, including through conflict prevention*”<sup>15</sup>.

Although the goal of CSDP is to have the European Union contributing to the strengthening

---

<sup>9</sup> [www.europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies](http://www.europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies)

<sup>10</sup> [www.europarl.europa.eu/meetdocs](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs)

<sup>11</sup> [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu) - *European Security Strategy – A Secure Europe in a Better World*, European Union Global Strategy (December 2003)

<sup>12</sup> Thierry Tardy, *CSDP in action – What contribution to international security?*, European Union Institute for Security Studies n.134 (May 2015)

<sup>13</sup> [www.eeas.europa.eu](http://www.eeas.europa.eu)

<sup>14</sup> Thierry Tardy, *CSDP in action – What contribution to international security?*, European Union Institute for Security Studies n.134 (May 2015)

<sup>15</sup> Council of the European Union, *Council Conclusions on the EU's Comprehensive Approach*, [www.data.consilium.europa.eu/doc](http://www.data.consilium.europa.eu/doc) (May 12, 2014)

of international security, the EU member States still find themselves on somewhat different positions when it comes to offer their armies for a joint use of force. Thus, in order to align the interests of the EU members, reach a unanimous agreement within the Council, and continue the activity of the CSDP, the tasks of the operations and missions are currently limited to peacekeeping, prevention of conflicts and human trafficking, training and advising of foreign military forces, post-conflict stabilization and reconstruction, humanitarian rescue, enforcement of arms embargoes and disarmament operations<sup>16, 17, 18</sup>.

In June 2016, the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Federica Mogherini, presented a new report of the EEAS titled “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”. Up until the release of this document, the CSDP was considered a success regarding its ability to merge the previous EU agencies and offices working in the security and defense fields under the EEAS umbrella. However, the 2016 Global Strategy laid the foundations for a shift of the EU towards a more pragmatic approach to security issues<sup>19, 20</sup>.

Mogherini summarized the priorities for the EEAS outlined in the report in three principles: responding to external threats, building capabilities and increase the capacity of allies to provide security measures, and protecting the EU’s citizens from security threats through diplomatic and military engagement abroad. These general mission statements were followed up a few months later, by the release of an “Implementation Plan on Security and Defence”, which contained the proposal of a set of concrete actions. Among the other proposals, which generally call for a more integrated security system among EU member States that would allow a prompter response, the most relevant in light of the recent developments is the recommendation regarding the establishment of a Permanent Structured Cooperation (PESCO)<sup>21, 22</sup>. According to a description provided by the EEAS, PESCO would allow EU member States to progressively increase their military mutual commitments on a voluntary basis and accordingly develop their military capability in concert.

Last June the European Commission established the European Defence Fund after the members’ governments declared their public support to PESCO, which was reaffirmed in No-

---

**16** Thierry Tardy, *CSDP in action – What contribution to international security?*, European Union Institute for Security Studies n.134 (May 2015)

**17** Sven Biscop, From ESDP to CSDP: Time for some Strategy, [www.diploweb.com](http://www.diploweb.com) (January 2010)

**18** European Union, *Consolidated version of the Treaty on European Union art. 42-43*, Official Journal C 326 (October 2012)

**19** European External Action Service, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy*, [eeas.europa.eu](http://eeas.europa.eu) (June 2016)

**20** European Parliament, *Fact Sheets on the European Union – Common Security and Defence Policy*, [www.europarl.europa.eu/atyourservice](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice) (June 2017)

**21** European External Action Service, *Implementation Plan on Security and Defence*, [www.eeas.europa.eu](http://www.eeas.europa.eu) (November 2016)

**22** Claire Mills, *EU Defence: the realization of Permanent Structured Cooperation (PESCO)*, House of Commons Library – Briefing paper n. 8149 (November 2017)

vember, when the leaders of twenty-three EU States signed a joint notification of intent addressed to Mogherini. The five countries that didn't sign the document in that circumstance are Ireland, Malta, Denmark, Portugal, and, unsurprisingly, the UK<sup>23, 24</sup>.

## Future Opportunities and Challenges of PESCO

After decades of debates around the prospective of a common defense system shared under the flag of the European Union's institutions, the signing of a PESCO notification seems to represent a first step towards the realization of such long-awaited plan. In fact, scholars and experts in international security have frequently referred to all the consecutive stages of the build-up that led to today's CSDP as passive attempts of the European Union to carve out a role in the international arena for itself, while it was sometimes easier for them to highlight the failures of the EU Foreign Policy than its accomplishments<sup>25</sup>.

These kinds of arguments lay the groundwork for prejudices on the effectiveness of PESCO. In particular, the skepticism of the public opinion is derived from a multi-decennial experience of security plans that, after being launched, were never implemented, as well as of defense policies with extremely restricted scope, whose usefulness is questionable<sup>26</sup>.

An applicable example of what was just discussed is the EU Battlegroup (EU BG) structure. In fact, although significant resources were dedicated to the creation of these military units in 2005, and although such coalition forces raised a lot of enthusiasm and support from distinguished characters, including the United Nations Secretary-General at the time, the Battlegroups have never been deployed in real military operations<sup>27, 28</sup>.

Thus, the question that arose almost naturally after last November pertains to what measures the EU States need to take in order to avoid turning PESCO into another frivolous policy that will never be subject to a pragmatic application. In particular, what are the policy options available for the European governments and what are challenges that PESCO will face in the future? PESCO represents a valuable opportunity for European countries to finally make up for the deficiencies of CSDP, expand their engagement abroad from solely its crisis management responsibility, and become an important actor in the international security field. As a series of new threats have been jeopardizing the EU traditional order in the past couple of year,

---

<sup>23</sup> European External Action Service, *Implementation Plan on Security and Defence – Factsheet*, [eas.europa.eu](http://eas.europa.eu) (October 2017)

<sup>24</sup> European Commission, *Defence: European Commission welcomes steps towards Permanent Structured Cooperation*, [www.europa.eu/rapid/press-release](http://www.europa.eu/rapid/press-release) (November 2017)

<sup>25</sup> Stefan Lehne, *Is There Hope for EU Foreign Policy?*, Carnegie Endowment for International Peace (December 2017)

<sup>26</sup> Sven Biscop, *EU60: Re-founding Europe – the Responsibility to propose*, Istituto Affari Internazionali (February 2017)

<sup>27</sup> Elizabeth Braw, *EU's battlegroups are destined never to see active service*, *The Times* (June 2017)

<sup>28</sup> Deaglan De Breadun, *Value of EU 'battlegroup' plan stressed by Annan*, *The Irish Times* (October 2004)

from the Brexit referendum, to the election of Trump as President of the U.S, to Russia that has been increasing the pressure on the Eastern European borders, the EU members could finally find the right motivation to foster PESCO collectively.

As of today, the agenda behind PESCO focuses on an increase of defense budgets, followed by a stronger collaboration among the participants in the matter of military capability, which will be facilitated by the financial support of the European Defence Fund<sup>29</sup>.

Nevertheless, the prospective developments of PESCO will inevitably encounter difficulties. For example, the host of challenges for a EU military cooperation structure includes a possible troublesome relationship with other defense organizations such as NATO, the unbalanced distribution of power and capabilities among EU States that might lead to a supremacy position of France and Germany over other players, and the lack of political consensus<sup>30, 31</sup>. Some experts argue that the issue of sovereignty and the unanimity feature of the decision-making process are among the factors that might hinder the success of PESCO. So far, in fact, European States have showed limited willingness, if any, to transfer their national security responsibility and authority to EU's institutions. Moreover, security priorities and national interests are only partially shared by European governments. Therefore, some skeptics believe that national Foreign Policy interests will continue to prevail and impede the EU States from reaching a unanimous consent over a common security agenda. As a matter of fact, experts have been identifying this issue for a long time among the causes of the ineffectiveness of CSDP and its precursors. Due to the fact that military action continues to be constrained by political consensus, the complex apparatus of national interests of the EU members played an unfortunate role in all the most recent conflict theaters, from Ukraine, to Syria and Libya, and accounts for CSDP's reluctance and lack of resolute response. The strong misalignment in Italy and France's desired policies over the Libya crisis provides a perfect example: while the halt of migration flows in the Mediterranean Sea was Italy's pressing concern, France – in concert with the UK – was prioritizing regime change<sup>32</sup>.

Additional questions concern the so-called “capability gap” and the strategies that European governments intend to implement in order to eliminate it. In particular, the concept of capability gap suggests that the enhancement of defense cooperation will be impossible to achieve unless the EU member States integrate their military industries. On November 30<sup>th</sup> of this year, the Munich Security Conference in collaboration with McKinsey&Company released and presented a report titled “More European, More Connected and More Capable –

---

<sup>29</sup> Claire Mills, *EU Defence: the realization of Permanent Structured Cooperation (PESCO)*, House of Commons Library – Briefing paper n. 8149 (November 2017)

<sup>30</sup> Marcin Terlikowski, *Defence Policy in the European Union: Multi-Speed Security?*, The Polish Institute of International Affairs (November 2016)

<sup>31</sup> Marcin Terlikowski, *PESCO and Cohesion of European Defence Policy*, The Polish Institute of International Affairs (November 2017)

<sup>32</sup> Stefan Lehne, *Is There Hope for EU Foreign Policy?*, Carnegie Endowment for International Peace (December 2017)

Building the European Armed Forces of the Future”, which specifically addressed this issue. In the document, the two teams provide recommendations on key actions the EU should undertake in order to finally reach the objective of a single, or at least more centralized, army. Thus, the different European armies should start by decreasing the level of fragmentation of their equipment in order to facilitate joint training and military exercises, and governments should shift all together towards a so-called top-down approach when it comes to defense industry. This means that the integration of the military industry should be the first step towards higher security cooperation, and not vice-versa<sup>33, 34</sup>.

Furthermore, it seems like all analyses about the future of PESCO agree on the absolute number one condition for success: to plan together before acting together. Although with a written proposal signed in July 2017 France, Germany, Italy and Spain have finally provided concrete evidence of their desire for interoperability and coordination of their armed forces, further pragmatic steps after the ratification of PESCO in November have yet to be seen<sup>35, 36</sup>. At least for the moment, the sign of PESCO seems to give an answer to all the skeptics that doubted the willingness of EU member States to increase their defense and security budget and to allocate resources for a EU policy arranged at the side of NATO. With regards to NATO, however, PESCO has now the opportunity to shape its own role within the broader framework of transatlantic security relations. In particular, some suggest that Europe should start contributing to NATO exclusively through PESCO and, consequently, PESCO should become the “European pillar of NATO and the armed branch of the EU”<sup>37, 38</sup>.

In conclusion, a measure that could increase the effectiveness of the policy and overcome the risk of detrimental inertia is to provide PESCO with a legally binding feature for its participants. In particular, while a State should be able to decide whether to adhere to the policy, once it joins, it should be legally compelled to abide to its commitment and obligations. Furthermore, PESCO’s efficiency would be optimized if the voluntary option of joining was subject to the fulfillment by the candidate States of specific requirements, relative both to military and economic capabilities<sup>39</sup>.

---

**33** Olivier De France, Claudia Major, Paola Sartori, *How To Make PeSCo A Success*, ARES Armament Industry European Research Group (September 2017)

**34** Munich Security Conference, McKinsey&Company (in collaboration with), *More European, More Connected and More Capable – Building the European Armed Forces of the Future*, November 2017

**35** Sven Biscop, *EU60: Re-founding Europe – the Responsibility to propose*, Istituto Affari Internazionali (February 2017)

**36** Olivier De France, Claudia Major, Paola Sartori, *How To Make PeSCo A Success*, ARES Armament Industry European Research Group (September 2017)

**37** Sven Biscop, *EU60: Re-founding Europe – the Responsibility to propose*, Istituto Affari Internazionali (February 2017)

**38** Lorenzo Pecchi, Gustavo Piga, Andrea Truppo, *Difendere l’Europa*, Reverse (May 2017)

**39** Sven Biscop, *EU60: Re-founding Europe – the Responsibility to propose*, Istituto Affari Internazionali (February 2017)

## Conclusions

For the first time after decades, policy makers, scholars and public opinion seem to have re-gained hope and interest for a debate over the European Union's Foreign Policy after the leaders of twenty-three EU member States signed a joint notification on PESCO on November 13, 2017.

In spite of a complex set of challenges, this climate of collective faith and enthusiasm around PESCO offers a valuable opportunity, and perhaps the last one, for the European Union to transform its current weak defense policy and gain a relevant role as an actor in international security.

European member States will have to overcome national discrepancies and focus on common interests, while being careful to not turn a collective policy into a Franco-German military alliance. Although the States with bigger capabilities will inevitably end up taking the lead, PESCO should respect the concepts of burden sharing, inclusiveness, and collective commitment and responsibility among all participants.

## Bibliography & Sitography

Claire Mills, *EU Defence: the realization of Permanent Structured Cooperation (PESCO)*, House of Commons Library – Briefing paper n. 8149 (November 2017)

Council of the European Union, *Council Conclusions on the EU's Comprehensive Approach*, [www.data.consilium.europa.eu/doc](http://www.data.consilium.europa.eu/doc) (May 12, 2014)

Council of the European Union, *European Security Strategy – A Secure Europe in a Better World*, European Union Global Strategy (December 2003)

Deaglan De Breadun, Value of EU 'battlegroup' plan stressed by Annan, *The Irish Times* (October 2004)

Elizabeth Braw, *EU's battlegroups are destined never to see active service*, *The Times* (June 2017)

European Commission, *Defence: European Commission welcomes steps towards Permanent Structured Cooperation*, [www.europa.eu/rapid/press-release](http://www.europa.eu/rapid/press-release) (November 2017)

European External Action Service, *Implementation Plan on Security and Defence*, [www.eeas.europa.eu](http://www.eeas.europa.eu) (November 2016)

European External Action Service, *Implementation Plan on Security and Defence – Factsheet*, [eeas.europa.eu](http://eeas.europa.eu) (October 2017)

European External Action Service, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, [eeas.europa.eu](http://eeas.europa.eu) (June 2016)

European Parliament, *Fact Sheets on the European Union – Common Security and Defence Policy*, [www.europarl.europa.eu/atyourservice](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice) (June 2017)

European Union, *Consolidated version of the Treaty on European Union art. 42-43*, Official Journal C 326 (October 2012)

European Union, *European Security Strategy – A Secure Europe in a Better World*, European Union Global Strategy (December 2003)

Lorenzo Pecchi, Gustavo Piga, Andrea Truppo, *Difendere l'Europa*, *Reverse* (May 2017)

Marcin Terlikowski, *Defence Policy in the European Union: Multi-Speed Security?*, *The Polish Institute of International Affairs* (November 2016)

Marcin Terlikowski, *PESCO and Cohesion of European Defence Policy*, *The Polish Institute of International*

Affairs (November 2017)

Munich Security Conference, McKinsey&Company (in collaboration with), *More European, More Connected and More Capable – Building the European Armed Forces of the Future*, November 2017

Olivier De France, Claudia Major, Paola Sartori, *How To Make PeSCo A Success*, ARES Armament Industry European Research Group (September 2017)

Stefan Lehne, *Is There Hope for EU Foreign Policy?*, Carnegie Endowment for International Peace (December 2017)

Sven Biscop, *EU60: Re-founding Europe – the Responsibility to propose*, Istituto Affari Internazionali (February 2017)

Sven Biscop, *From ESDP to CSDP: Time for some Strategy*, [www.diploweb.com](http://www.diploweb.com) (January 2010)

Thierry Tardy, *CSDP in action – What contribution to international security?*, European Union Institute for Security Studies n.134 (May 2015)

[www.cvce.eu](http://www.cvce.eu)

[www.eeas.europa.eu](http://www.eeas.europa.eu)

[www.europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies](http://www.europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies)

[www.europarl.europa.eu/meetdocs](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs)

[www.eur-lex.europa.eu/summary/glossary](http://www.eur-lex.europa.eu/summary/glossary)

[www.nato.int](http://www.nato.int)



**intellego**   
conoscere per decidere







