

LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Rivista Trimestrale della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale

QUADERNO 26



Le sfide multidimensionali ed emergenti  
del Mediterraneo allargato:  
quale ruolo per l'Italia

Sicurezza, energia, ambiente e alimentazione  
nell'attuale contesto internazionale

EDITORIALE SCIENTIFICA  
Napoli



LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

RIVISTA TRIMESTRALE DELLA  
SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE  
INTERNAZIONALE

QUADERNI (Nuova Serie)

COMITATO SCIENTIFICO

*Pietro Gargiulo, Cesare Imbriani,  
Giuseppe Nesi, Adolfo Pepe, Attila Tanzi*

SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

LE SFIDE MULTIDIMENSIONALI ED EMERGENTI  
DEL MEDITERRANEO ALLARGATO:  
QUALE RUOLO PER L'ITALIA

SICUREZZA, ENERGIA, AMBIENTE E ALIMENTAZIONE  
NELL'ATTUALE CONTESTO INTERNAZIONALE



EDITORIALE SCIENTIFICA  
Napoli

Il presente Report è stato realizzato con il contributo dell'Unità di Analisi,  
Programmazione, Statistica e Documentazione Storica del  
Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale,  
ai sensi dell'art. 23 *bis* del d.P.R. 18/1967.

Le posizioni contenute nella presente pubblicazione sono espressione  
esclusivamente degli Autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del  
Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

*Proprietà letteraria riservata*

Copyright 2023 Editoriale Scientifica srl  
Via San Biagio dei Librai, 39  
89138 - Napoli  
ISBN 979-12-5976-675-5

## INDICE

MATTEO BRESSAN – Le sfide multidimensionali alla sicurezza marittima nell’area del Mediterraneo allargato: la tutela degli interessi marittimi nazionali e la catena di valore marittima .....	7
MANUEL MORENO MINUTO – La competizione strategica per il dominio delle infrastrutture critiche <i>underwater</i> : controllo e tutela delle dorsali dati .....	15
FRANCESCO ZAMPIERI – La dimensione marittima della <i>grey zone</i> .....	29
VITTORIA VALENTINI – Scenari di cooperazione tra le sponde del Mediterraneo: l’Area di libero scambio africana (AFCFTA) .....	47
UMBERTO PROFAZIO – Libia: oltre lo stallo politico .....	59
CLAUDIO BERTELOTTI – L’impatto del cambiamento climatico sulla sicurezza e la difesa dell’area mediterranea .....	73
GEORGE N. TZOGOPOULOS – Energy Cooperation in the Mediterranean and the Ukraine crisis: Can Differences be Bridged? .....	89
STEFANO FELICIAN BECCARI – Alternative energetiche alla Russia nel contesto degli equilibri geopolitici del Mediterraneo orientale .....	101
MARTA FEDERICA OTTAVIANI – Russia e Turchia: influenze comuni, interessi divergenti .....	113
GIORGIA PERLETTA – Problemi di legittimità interna, impasse nel negoziato sul nucleare e “sguardo a Est”: l’Iran dal ritiro statunitense dal JCPOA alle proteste del 2022 .....	123
GIORGIO CUZZELLI – Gli Stati Uniti e Israele davanti alla sfida iraniana .....	137





# LE SFIDE MULTIDIMENSIONALI ALLA SICUREZZA MARITTIMA NELL'AREA DEL MEDITERRANEO ALLARGATO: LA TUTELA DEGLI INTERESSI MARITTIMI NAZIONALI E LA CATENA DI VALORE MARITTIMA

MATTEO BRESSAN

SOMMARIO: 1. Il contesto di sicurezza del Mediterraneo – 2. Le ricadute del conflitto ucraino nel Mediterraneo – 3. Italia Paese marittimo: “dal mare al cittadino” – 4. Raccomandazioni politiche

1. Gli spazi marittimi, in generale, e in particolare il Mar Mediterraneo, sono considerati sempre di più come luoghi strategici dove possono sorgere forme di cooperazione o conflitti. Nell'area del Mediterraneo, su cui si affacciano ventuno Stati, la sicurezza dei singoli Stati è strettamente interconnessa. La sicurezza marittima si riferisce alla protezione degli spazi marittimi da sfide che includono il contrabbando di armi illegali, droga ed esseri umani, inquinamento, pirateria e azioni che ostacolano la libertà di navigazione. Le minacce alla sicurezza marittima sono numerose, ibride e comprendono le minacce al commercio mondiale, la corsa allo sfruttamento delle risorse energetiche, le ricadute dei conflitti in Libia e Siria, l'immigrazione illegale, il traffico di esseri umani, il terrorismo, lo spionaggio e/o il sabotaggio dei cavi sottomarini per la trasmissione dati, il sabotaggio delle condotte energetiche, il crimine organizzato transnazionale, il ritorno della competizione tra superpotenze e la sovrapposizione di rivendicazioni di sovranità espresse attraverso dispute sulle delimitazioni marittime di Zone Economiche Esclusive (ZEE) e la conseguente territorializzazione del mare<sup>1</sup>. La centralità del Mediterraneo nella scena geopolitica globale, anche se in misura diversa nel corso dei secoli, deriva dalla sua caratteristica di essere un bacino di transito energetico e di rotte commerciali. Il Mediterraneo mette in comunicazione l'Europa

---

<sup>1</sup> Estensione della giurisdizione degli Stati costieri su porzioni di mare sempre più vaste. Le proclamazioni di zone di giurisdizione nazionale quali le ZEE hanno determinato la riduzione delle aree di alto mare, rendendo necessaria la cooperazione tra gli Stati rivieraschi per l'esercizio dei loro diritti. Tuttavia la cooperazione richiede frontiere marittime certe e, di qui, la necessità di accordi di delimitazione di aree di interesse economico tra gli Stati costieri.

occidentale con le risorse petrolifere del Medio Oriente, collega i trasporti marittimi dall’Oceano Atlantico all’Oceano Indiano, riunisce le nazioni geograficamente distanti della NATO nel suo fianco Sud, unisce i porti del Mar Nero con l’Oceano Indiano e l’Atlantico e, infine, fa da collante tra le più importanti nazioni industriali dell’Occidente con il loro mare e le loro risorse. Pur rappresentando solo l’1% della superficie marittima mondiale, il Mar Mediterraneo, oltre a costituire il confine meridionale liquido europeo, rappresenta un crocevia fondamentale, nella misura in cui:

- vi insistono quattro dei 9 choke points<sup>2</sup> da cui passa l’80% del traffico marittimo mondiale e il cui libero accesso è condizione imprescindibile per lo sviluppo economico della regione;

- vede transitare il 20% del traffico marittimo mondiale, nonché il 65% dei flussi energetici destinati al nostro continente. Al riguardo lo Stretto di Sicilia rappresenta il punto di passaggio obbligato (choke point), di elevato valore strategico per l’Italia, non solo per gli spostamenti marittimi (anche militari) tra le sponde est e ovest del Mediterraneo e per essere la cerniera di gran parte di traffici nord-sud, inclusi quelli illeciti ma per essere il punto di passaggio della rotta più vantaggiosa per connettere l’Oceano Atlantico a quello Indiano e Pacifico.

Il Mediterraneo conferma la centralità anche sott’acqua nel settore dei cavi sottomarini stesi sui fondali<sup>3</sup>. Con questi cavi si gioca un’altra grande partita visto che attraverso di loro passa il 99% di tutto il traffico internazionale voce e dati di 7,7 miliardi di persone. Interromperli significherebbe mandare in tilt il sistema informatico di interi Paesi bloccando la fornitura di energia, la trasmissione delle informazioni sensibili di ministeri e istituzioni, le transazioni bancarie elettroniche e le comunicazioni via internet. In termini di sicurezza energetica, la centralità del Mediterraneo per l’Italia è vitale, poiché provengono dalla regione oltre i due terzi delle nostre importazioni petrolifere e circa la metà dei nostri approvvigionamenti di gas naturale. L’Unione europea (UE) è un importatore netto di energia e nel 2020 il 58% dell’energia disponibile è stata prodotta al di fuori degli Stati membri dell’UE. Nello stesso anno il tasso di dipendenza dell’UE nel suo complesso era pari al 57,5% e variava notevolmente da uno Stato membro all’altro: 10,5% per l’Estonia, 63,7% per la Germania, 81,4%

---

<sup>2</sup> G. LAURIAT, *Global Maritime Choke Points*, in *American Journal of Transportation*, 19 aprile 2021 <https://ajot.com/premium/ajot-global-maritime-choke-points>.

<sup>3</sup> Submarine Cable Map, <https://www.submarinecablemap.com/>.

per la Grecia e più del 97% per Malta. L'Italia, rispetto alla media europea, si attestava al 73,4%<sup>4</sup>. Nel 2021 i 27 paesi dell'Unione europea hanno consumato 412 miliardi di metri cubi di gas, utilizzato principalmente per la produzione di energia elettrica, il riscaldamento domestico e i processi industriali. Oltre il 30% delle famiglie dell'UE riscaldano le proprie abitazioni con il gas. Dopo l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia le importazioni di gas dalla Russia nell'UE sono state considerevolmente ridotte, riduzione compensata principalmente grazie al considerevole aumento delle importazioni di gas naturale liquefatto (GNL), soprattutto dagli Stati Uniti<sup>5</sup>.

2. L'UE dipende fortemente dalle rotte commerciali marittime per la proiezione di potenza e per la sua prosperità economica. Il 75% delle merci che entrano in Europa avviene oggi via mare e le marine e le imprese di navigazione europee fanno affidamento sulla libera navigazione. Inoltre, è da notare che l'Europa è la sede delle più grandi compagnie di navigazione del mondo e ospita 329 porti marittimi, distribuiti su 68.000 km di coste e 2.000 isole. L'espansione navale della Cina nell'Indo-Pacifico, la presenza navale della Russia nell'Artico, nel Baltico, nel Mar Nero e nel Mediterraneo, così come le azioni marittime assertive della Turchia nel Mediterraneo orientale mettono in discussione la relativa libertà di navigazione di cui gli europei hanno goduto in mare per decenni. La guerra della Russia in Ucraina e il suo più ampio confronto con l'Europa e gli Stati Uniti ha diverse implicazioni per il dominio marittimo. Non solo la Russia ha cercato negli anni di modernizzare la sua flotta di sottomarini e le sue capacità di attacco, ma si è anche dotata di missili Kalibr a lungo raggio e Iskander a breve raggio per estendere la propria portata strategica e negare l'accesso libero e sicuro a zone marittime chiave come il Mar Baltico e il Mar Nero. Nel corso della guerra in Ucraina abbiamo potuto constatare come la Russia sia stata in grado di dispiegare efficacemente mine navali e di effettuare attacchi a breve e medio raggio su città ucraine come Odessa e Mariupol. Inoltre, abbiamo visto la Russia presidiare con le proprie unità aree quali la costa sud-occidentale dell'Irlanda, il Mediterraneo centrale e orientale e il Mar Cinese

---

<sup>4</sup> *Infografica - In che misura gli Stati membri dell'UE dipendono dalle importazioni di energia?* Consiglio europeo, 13 giugno 2022 <https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/how-dependent-are-eu-member-states-on-energy-imports/>.

<sup>5</sup> *Infografica - Da dove proviene il gas dell'UE?*, Consiglio europeo, 7 febbraio 2023.

Orientale insieme alla Marina dell'Esercito popolare di liberazione (PLAN)<sup>6</sup>. L'accumulo di forze navali nel Mediterraneo è da considerarsi come parte di un'azione di deterrenza nei confronti della NATO e come difesa esterna delle operazioni nel Mar Nero<sup>7</sup>. Come ricordato dal Capo di Stato Maggiore della Marina Militare, l'ammiraglio di squadra Credendino, alla presenza navale della Russia nel Mediterraneo si è andata ad aggiungere *la presenza costante di gruppi navali cinesi in attività di cosiddetta naval diplomacy*<sup>8</sup> e più in generale il crescente riarmo dei Paesi dell'area in termini navali come nei casi di Turchia, Egitto, Algeria e Marocco<sup>9</sup>.

3. Per l'Italia, Paese privo di materie prime, la vocazione marittima è il risultato della posizione geografica centrale rispetto ai choke points di Gibilterra e Suez, dei suoi 8.000 km di costa, della rilevanza dei porti nazionali in un importante crocevia che interseca il traffico commerciale diretto verso l'area atlantica, verso l'area mediorientale e verso l'area continentale europea, cuore industriale dell'Unione, in cui il 36% degli scambi avviene via mare. Il sistema portuale italiano è il terzo in Europa per volume di merci trasportate e leader europeo per movimento di navi da crociera e di croceristi. Le linee di navigazione internazionali e di cabotaggio hanno movimentato nel 2020 circa 470 milioni di tonnellate complessive: 181 milioni di merci liquide alla rinfusa, 66 milioni di rinfuse solide, 223 milioni di merci varie (di cui 94 milioni rotabili e 95 milioni di container). Ne consegue che l'Italia deve al mare e alle attività ad esso connesse gran parte della sua prosperità, del suo benessere e della sua sicurezza. Infatti, la mancanza di materie prime spinge l'Italia ovunque nel mondo le sia possibile approvvigionarsi in misura superiore alle necessità nazionali. I flussi di materie prime così convogliati nel nostro Paese, nella massima parte per via marittima, vengono in parte consumati ma in gran parte tra-

---

<sup>6</sup> D. MAHADZIR, *Russian, Chinese Warships Hold Drill in East China Sea, Chinese Carrier Strike Group Steams in Philippine Sea*, USNI News <https://news.usni.org/2022/12/23/russian-chinese-warships-hold-drill-in-east-china-sea-chinese-carrier-strike-group-steams-in-philippine-sea>.

<sup>7</sup> H I SUTTON, *New Intelligence: Russia Sends Nuclear Submarine To Mediterranean*, Naval News 2 Settembre 2022 <https://www.navalnews.com/naval-news/2022/09/new-intelligence-russia-sends-nuclear-submarine-to-mediterranean/>.

<sup>8</sup> Audizione del Capo di Stato Maggiore della Marina Militare, Ammiraglio di Squadra Enrico Credendino. Commissioni Riunite (IV Camera e 4a Senato), giovedì 10 marzo 2022 <https://www.youtube.com/watch?v=Q7OTHdsgcb4>.

<sup>9</sup> M. BRESSAN, *Quale architettura di sicurezza per il Mediterraneo Allargato alla luce della guerra in Ucraina*, in *Rivista Marittima*, dicembre 2022.

sformati e successivamente riesportati. Nel 2020, 60,7 milioni di tonnellate sono state processate in semilavorati e prodotti finiti da destinare ad altri mercati in Europa e nel mondo, a fronte dei 65 milioni di tonnellate del 2019. Questo vuol dire che il mare costituisce la via prevalente non solo per le nostre esigenze di sopravvivenza, ma anche e soprattutto per assicurare al nostro Paese il proprio sviluppo, basato in buona misura su di un collaudato sistema economico, il secondo apparato produttivo in Europa, che è riuscito a mantenersi attivo anche nei peggiori anni della crisi pandemica. Ne deriva che la massima parte del sistema economico italiano viene a dipendere dalla libertà di navigazione. La possibilità di accedere e operare liberamente e in modo sicuro sul mare consente di sviluppare numerosissime attività, dai traffici commerciali ed energetici, alla cantieristica navale, alla pesca, al turismo marittimo e crocieristico e, non da ultimo, alle telecomunicazioni. In sintesi un'enorme e continua opportunità di crescita da valorizzare e impiegare in modo sostenibile, nonché da tutelare opportunamente<sup>10</sup>. Ne consegue che qualunque interruzione di questi flussi, qualunque serio problema sorgesse per lo stretto di Malacca, il canale di Panama o quello di Suez/Bab-el-Mandeb, si tratterebbe di un vulnus alla sicurezza economica e quindi alla sicurezza nazionale dell'Italia. Quanto avvenuto il 24 marzo 2021 con il blocco del Canale di Suez, quando la nave portacontainer Ever Given, partita da Shanghai e diretta a Rotterdam si è incagliata bloccando per sei giorni i transiti e creando scompensi per un lungo periodo successivo, ha evidenziato l'interconnessione delle nostre economie, quanto siano fragili le nostre catene globali del valore (Global Value Chains) e l'importanza del Mediterraneo.

Le conseguenze sono state immediate: 422 le navi ferme in attesa alle due imboccature del Canale quando la Ever Given è stata liberata, ritardi delle consegne, interruzioni nei cicli produttivi, esaurimento delle scorte, congestione nei porti, container vuoti che non hanno fatto ritorno in Cina nei tempi previsti, aumento del greggio e rincaro dei noli. Secondo una valutazione di Lloyd's List, lo stop ai transiti di Suez (crocevia dove transitano quasi 21 mila navi all'anno e circa l'8% del commercio mondiale di petrolio) ha determinato una perdita giornaliera di 9,6 miliardi di euro. Il Canale di Suez è inoltre strategico per il nostro Paese, considerato che nel 2021 l'import export via

---

<sup>10</sup> *Italia, Paese Marittimo*, Marina Militare, inserto del notiziario della Marina – Anno LXVIII, Gennaio 2022.

nave tra l’Italia e l’Asia ha raggiunto i 107 miliardi di euro, quasi il 40% del trasporto marittimo complessivo italiano. Inoltre, un quarto del nostro export via mare si dirige verso il Middle e il Far East<sup>11</sup>. L’episodio, un vero e proprio *case study* di sicurezza marittima applicato alla libertà di navigazione e alla libera circolazione dei beni, ha evidenziato quanto la navigazione mondiale non possa prescindere da Suez. L’incidente è stato un promemoria di quanto siano vulnerabili le rotte commerciali marittime più trafficate nei loro punti di strozzatura e di come la vulnerabilità potrebbe manifestarsi ancora in futuro<sup>12</sup>.

4. Quanto evidenziato sotto il profilo dei principali trend di politica internazionale dimostra la necessità, da parte dell’Unione Europea, di intraprendere una serie di azioni per poter operare come un attore di sicurezza marittima a livello globale. Ciò risulta oggi più che mai urgente, non solo alla luce del conflitto in Ucraina, ma in relazione alla interconnessione geopolitica esistente tra ogni regione. In concreto, una crisi nell’Indo – Pacifico in grado di causare una minaccia alla libertà di navigazione avrebbe conseguenze dirette anche in Europa. Analoghi sforzi dovranno anche esser condotti nel campo della sorveglianza marittima per superare la frammentazione esistente, a livello europeo, nella raccolta dei dati funzionali alla Maritime Situational Awareness (MSA). Alla luce della molteplicità delle sfide caratterizzanti l’attuale contesto internazionale è quindi indispensabile per il nostro Paese poter disporre di una flotta che protegga il territorio, tuteli le acque e faccia rispettare le leggi, incluse quelle per la difesa dell’ambiente. Inoltre, l’Italia dovrà esser in grado di elaborare una coerente strategia nazionale marittima per sfruttare la sua prerogativa di media potenza regionale a forte connotazione marittima e per acquisire un ruolo maggiore nell’Unione Europea, soprattutto alla luce della Brexit e dell’avvento dei russi, dei turchi e dei cinesi nel Mediterraneo. Sotto il profilo dell’esigenza di addivenire ad una governance unitaria degli attori operanti sul mare il dibattito sia pubblico che politico sembra aver raggiunto un livello di consapevolezza della marittimità dell’Italia tale da poter avviare le conseguenti riforme, sollecitate dal cluster marittimo nazionale. Infine, alla luce della complessità che caratterizza l’attuale situazione operativa nel Mediterraneo

---

<sup>11</sup> *Progetto Mare – La competitività dell’economia del mare in una prospettiva di sviluppo del Paese e di autonomia strategica europea*, Confindustria, Maggio 2022.

<sup>12</sup> M. BRESSAN, *Il blocco del Canale di Suez: un case study di sicurezza marittima*, in *Rivista Marittima*, Dicembre 2021.

Allargato, si evidenzia la necessità di riprendere con rinnovato impulso lo sviluppo di un quadro normativo di rango primario che riconosca a livello interministeriale il progetto del Dispositivo interministeriale integrato di sorveglianza marittima (DIISM) quale strumento necessario per abilitare un'azione sinergica e coerente dello Stato nella dimensione marittima, in tutti i suoi settori, salvaguardando le competenze e valorizzando le capacità di ogni Amministrazione. Un'esigenza coerente e necessaria per:

- le iniziative in atto a livello europeo nel campo della sorveglianza, della pianificazione degli spazi marittimi, della gestione integrata delle zone costiere, della blue economy e, in generale, della politica marittima integrata;
- le sempre più numerose attività marittime ed economiche condotte al di là del limite esterno delle acque territoriali da parte di operatori nazionali, sulle quali è necessario condurre attività di vigilanza (traffico commerciale, attività di prospezione ed estrazione nel settore energetico, pesca, trasporto passeggeri, etc.);
- i rischi correlati alla prospettiva di una progressiva territorializzazione del Mediterraneo e la connessa necessità di tutelare gli interessi nazionali spesso messi a repentaglio da uno spregiudicato utilizzo del diritto internazionale marittimo, accompagnato anche dalla minaccia – implicita o esplicita – dell'uso della forza militare (ad es. definizione della nuova ZEE algerina a ridosso delle acque nazionali o disputa turco-cipriota sulla definizione della propria ZEE in Mediterraneo orientale, nonché la dichiarazione della Zona di Protezione della Pesca – ZPP – libica);
- salvaguardare il libero uso dell'alto mare, anche a vantaggio della possibilità di avvalersi delle opportunità offerte dallo sfruttamento degli spazi marittimi internazionali e dei fondali marini;
- il dovere di difendere le linee vitali di comunicazione marittima nazionali, incluse le condotte e i cavi sottomarini (energetici, di telecomunicazioni, etc.);
- controllare e contrastare traffici e attività illecite di qualsiasi natura condotte in alto mare (flussi migratori irregolari, traffico di armi, ecoterrorismo, pirateria, etc.), fenomeni presenti – con preoccupanti risvolti per gli interessi nazionali – tanto in Mediterraneo centrale, quanto in Golfo di Guinea oppure in Oceano Indiano e Corno d'Africa;
- la presenza sempre più attiva di attori statuali e non, che perseguono interessi spesso contrastanti o in antagonismo con quelli nazio-

nali in termini di influenza su processi geopolitici, accesso a risorse marine (energetiche, ittiche, etc.), cooperazione internazionale, supporto alla competitività nazionale nei settori industriale/commerciale, ecc.;

- l'interesse sempre più rilevante di monitorare e salvaguardare l'ambiente marino, non solo negli spazi marittimi prossimi alle coste nazionali ma ovunque nel mondo, per il bene comune dell'umanità.

#### ABSTRACT

*Multidimensional Challenges to Maritime Security  
In the Enlarged Mediterranean Area:  
The Protection of National Maritime Interests  
And The Maritime Value Chain*

The Mediterranean Sea, although very ancient, has re-emerged in the last decade as one of the most contested seas with the highest military presence, important discoveries related to energy resources and being one of the main routes for illegal migration to Europe. In the current international scenario characterized by the resurging competition between regional and global players, these tools cannot be deemed sufficient, unless they are associated with maintaining a military instrument able to face a wide spectrum of multidimensional challenges. All this calls for the need to ensure continuity in the projection capacity of our military instrument even away from the national territory. The Italian Navy carries out surveillance, control, fight against terrorism, drug trafficking, piracy and human trafficking tasks also thanks to its expeditionary capacity, which allows it to be autonomous in carrying out missions.



# LA COMPETIZIONE STRATEGICA PER IL DOMINIO DELLE INFRASTRUTTURE CRITICHE *UNDERWATER*: CONTROLLO E TUTELA DELLE DORSALI DATI

MANUEL MORENO MINUTO

SOMMARIO: 1. Premessa strategica – 2. Un problema antico – 3. La *Seabed Warfare* e il futuro delle capacità NATO, UE e nazionali – 4. Conclusioni.

1. Il Mediterraneo è da oltre due millenni il crocevia di interessi strategici conflittuali legati alla sua peculiare morfologia che vede tre continenti – Africa, Europa ed Asia – incontrarsi sulle sue sponde generando una moltitudine di flussi economici, commerciali e sociali complessi e spesso conflittuali. Un mare che alla sua millenaria struttura commerciale ha aggiunto, dopo la Seconda Guerra Mondiale, il ruolo di rotta marittima più rapida ed economica per connettere il Nord Europa, l'Atlantico con il Mare Arabico e l'area indo-pacifica in un continuo scambio di beni ed energia derivata da idrocarburi. Questo è il “Mare Nostrum” che possiamo comprendere con un semplice sguardo alle cartine geografiche o affacciandosi su uno dei suoi affollatissimi porti. Ma esiste un altro Mediterraneo, meno visibile e più profondo, in cui scorrono i flussi di dati che sono alla base non solo delle nostre economie, ma soprattutto del nostro modo di vivere quotidiano. Sui fondali che vanno da Gibilterra a Suez sono posati una percentuale consistente della rete dati mondiale che consta attualmente di oltre 400 cavi sottomarini che con 1,3 milioni di chilometri circondano il pianeta assicurandoci quotidianamente transazioni finanziarie (circa 15 milioni al giorno), mail, videochiamate, streaming di intrattenimento ma anche prenotazioni ospedaliere, previsioni meteo ed in un prossimo futuro anche la connettività necessaria *all'internet of things* basata sulle reti 5G<sup>1</sup>. Questa serie interminabile di servizi trova piena visibilità nelle grandi antenne della rete cellulari presenti in tutte le città, ma ha alle spalle una consistente percentuale di cavi in fibra che fisicamente connettono i continenti. Una rete destinata a crescere

---

<sup>1</sup> L'inizio della rivoluzione digitale sotto i mari inizia con la transizione dai fili in rame ai cavi in fibra ottica avvenuta a partire dal 1988, quando fu installato il primo cavo in fibra ottica Atlantico (TAT-8) che connette Francia, Regno Unito e Stati Uniti.

in ragione delle sempre maggiori richieste di banda degli *end user* e che ha visto nel periodo 2016-2020 mettere in posa 67.000 chilometri, con una stima nel triennio successivo di altri 113.000. Una rete che al netto di attacchi cyber apparrebbe robusta, in ragione della abbondanza di fornitori di servizi, ma che cresciuta in maniera poderosa grazie ad ingenti investimenti privati non è stata tutelata da una vera governance globale che potesse risolvere o mitigare le sue rilevanti fragilità infrastrutturali, legali ed in ultimo strategiche. I cavi possono essere infatti danneggiati a causa dall'imprudenza (o imperizia) di navi mercantili o pescherecci nelle zone di basso fondale dove si connettono con il settore terrestre, possono subire ulteriori danni da terremoti ed eruzioni ed infine come tutte le infrastrutture critiche sono un bersaglio appetibile per attacchi deliberati da parte di Stati e gruppi terroristici. Il tema di fondo è l'attuale mancanza di credibili alternative tecnologiche<sup>2</sup>, si pensi alle reti satellitari come Starlink, che impone quindi una riflessione sulla possibilità di competere in maniera efficace nel dominio subacqueo, ma soprattutto sulla capacità degli Stati (o Alleanze) di difendere e tutelare in maniera efficace l'attuale patrimonio di connettività su cui si basano le economie ed il welfare dei paesi avanzati come l'Italia.

2. L'impiego dei cavi sottomarini per telegrafia ha una lunga storia che risale al 1850<sup>3</sup> ed alle comunicazioni necessarie per gestire l'Impero di Sua Maestà Britannica, ma l'efficacia del sistema determinò che già alle soglie della Prima Guerra Mondiale le comunicazioni riservate delle principali potenze dell'epoca fossero affidate agli oceani. Nel 1914, poche ore dopo la dichiarazione di guerra la Hms Alert della Royal Navy tagliò i cinque cavi di comunicazione transatlantiche della Germania. Una vulnerabilità pagata a caro prezzo alcuni dopo con l'intercettazione e diffusione sulla stampa del famoso “*Telegramma Zimmerman*”.

Un'altra operazione divenuta famosa ad un ventennio dalla sua conclusione riguarda l'intercettazione condotta dalla US Navy (in cooperazione con la CIA) delle comunicazioni telefoniche della Marina Sovietica che passavano su un cavo sottomarino nel Mare di

---

<sup>2</sup> Attualmente il 97% delle comunicazioni globali via dati passa attraverso i cavi sottomarini. A. GILLI, *Cavi: interessi di stato in gioco*, 21 ottobre 2022, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/cavi-interessi-di-stato-gioco-36487>.

<sup>3</sup> Nel 1858 il primo telegramma della Regina Vittoria al presidente americano Buchanan impiegò 17 ore per essere trasmesso.

Okothsk. Una attività complessa – denominata *Yvy Bell* – portata avanti nella massima segretezza da alcuni sottomarini americani appositamente modificati per far operare dei sommozzatori direttamente sui fondali marini.

I cavi, tuttavia, non sono vulnerabili solo a deliberate azioni di sabotaggio (più o meno raffinate) ma ogni anno si verificano circa 150-200 incidenti minori a causa di comportamenti scorretti da parte di navi mercantili e pescherecci o semplicemente per movimenti tellurici o eruzioni subacquee. A queste molteplici vulnerabilità fisiche si aggiunge l'assenza di un credibile regime di tutela internazionale. Questo si affida ancora nelle sue linee essenziali alla Convenzione internazionale per la protezione dei cavi telegrafici sottomarini del 1884 che rendeva punibile il danneggiamento intenzionale o per negligenza, senza però tutelare l'infrastruttura in caso di conflitto. Quasi un secolo dopo, nel 1982, la Convenzione UNCLOS ha sanzionato un regime di tutela per i cavi posati in acque territoriali in cui la sovranità dello Stato Costiero è completa, ma lascia spazi di manovra molto più ampi sulla piattaforma continentale e la Zona Economica Esclusiva. In queste zone di mare gli Stati Costieri possono tutelare i propri diritti di sfruttamento delle risorse sottomarine ma con grande difficoltà potrebbero esercitare una legittima azione di protezione perché alla base di questa branca del diritto vi è la condizione della mancanza di una nazionalità da attribuire ai cavi (cosa ben diversa sono le navi e le piattaforme off-shore). Per quel che concerne il tempo di guerra in assenza di un vero regime di tutela la dottrina internazionale si sta consolidando intorno ai principi espressi nel Manuale di Tallin con una generica indicazione che il diritto di posa degli Stati, sarebbe in aperto contrasto con il diritto di attacco e distruzione degli stessi in caso di conflitto. Ancora più sfumata è la correlazione tra tutela dei cavi ed attacchi Cyber il cui impatto sulle infrastrutture civili: in alcuni specifici casi si potrebbero configurare le ipotesi di attacco armato la cui risposta sul campo sarebbe calibrata secondo il principio di una proporzionalità.

La protezione delle dorsali dati non quindi affidarsi ad un regime di governance con alla base di ferree regolamentazioni accettate dalla Comunità internazionale<sup>4</sup>, ma si gioca invece sulla capacità strategica del settore privato di operare secondo gli elevatissimi standard decisi

---

<sup>4</sup> V. DE VITO, *La poca sicurezza dei cavi sottomarini: è ora di un nuovo trattato internazionale*, 11 settembre 2019, <https://www.agendadigitale.eu/infrastrutture/la-poca-sicurezza-dei-cavi-sottomarini-e-ora-di-un-nuovo-trattato-internazionale/>.

dall’International Cable Protection Committee che riunisce i maggiori operatori industriali del settore, e dalla capacità dei singoli Stati ed Alleanze di tutelare tale ingente patrimonio infrastrutturale sia in tempo di pace che di guerra<sup>5</sup>.

Le procedure di posa dei cavi seguono un approccio dettato naturalmente dalle condizioni morfologiche e dai pericoli naturali. Maggiori sono i pericoli per il cavo e maggiore sarà il suo diametro ed in-sabbiamento messi in opera dalle navi posacavi. Negli abissi in genere decadrebbe la necessità di proteggere le dorsali da fattori esterni, ma questo ovviamente la espone ad una maggiore vulnerabilità da sabotaggio. Altri due punti critici delle dorsali sono i ripetitori di segnale che vengono posti ogni 50/60 chilometri di linea per compensare il peggioramento del segnale all’interno della fibra ottica, ed infine i “landing point” dove si concentrano per motivi geografici o commerciali le “risalite” dal fondale verso la terraferma. Ogni zona di mare dove viene posato il cavo presenta quindi differenti caratteristiche e vulnerabilità che le grandi compagnie come Alcatel Submarine Networks (Francia), SubCom (Stati Uniti), NEC (Giappone), Huawei Marine Networks (Cina) compensano in parte grazie alla ridondanza ed interconnessione delle proprie dorsali<sup>6</sup>. Una ridondanza che è in aumento grazie all’ingresso nel mercato dei grandi provider statunitensi di servizi<sup>7</sup> come Google, Meta, Microsoft e Amazon impegnati nella stesura di reti proprietarie ed esclusive che stanno rivoluzionando il sistema d’impresa degli ultimi trent’anni<sup>8</sup>.

Il controllo e la tutela delle dorsali è stato uno dei temi nel corso delle due guerre mondiali e della Guerra Fredda in cui il ruolo delle comunicazioni per Governi e strutture della Difesa era centrale ed imprescindibile. Nel ventennio successivo alla caduta del Muro di Berlino, la sicurezza marittima derivante dal ruolo egemone degli Stati Uniti garantì un ambiente favorevole alla costruzione dell’attuale infrastruttura, ma rese il tema della protezione del tutto marginale in

---

<sup>5</sup> Nel dibattito strategico americano, ad esempio, la riparazione dei cavi in tempo di guerra comincia ad essere considerata un possibile incarico per la US Navy in cooperazione con le compagnie di telecomunicazioni.

<sup>6</sup> Questa ridondanza naturalmente ha un costo in termini di larghezza di banda disponibile che non può che generare una diminuzione della velocità dei servizi erogati che si rivela particolarmente sensibile nelle applicazioni *time-critical* come le transazioni finanziarie.

<sup>7</sup> E. CAMPISI, *L’importanza strategica dei cavi sottomarini*, gennaio 2023, <https://masterx.iulm.it/geopod/geopod-ep-16-limportanza-strategica-dei-cavi-sottomarini/>.

<sup>8</sup> M. MENSI, *I cavi sottomarini nuova frontiera di sicurezza tutti i rischi e le lacune del diritto internazionale*, 21 agosto 2019, <https://www.agendadigitale.eu/infrastrutture/i-cavi-sottomarini-nuova-frontiera-di-sicurezza-tutti-i-rischi-e-le-lacune-del-diritto-internazionale/>.

ambito strategico limitando quindi gli investimenti e studi nel settore. In sostanza gli Stati – e le organizzazioni militari - si concentrarono sulle più immediate minacce terroristiche transnazionali mantenendo in vita solo una parte della propria capacità di accedere ai fondali e tutelarne le infrastrutture presenti. Un progressivo cambio di postura si è verificato con la progressione di incidenti e sabotaggi – come quello di Alessandria d’Egitto nel 2013<sup>9</sup> – cominciò a causare in un mondo diverso da quello del 1990 gravi disservizi ai cittadini e non solo ai governi. Gli “incidenti” dalle cause poco chiare in questi anni si sono moltiplicati coinvolgendo diverse aree del pianeta (ad esempio le Isole Svalbard nel 2022) aumentando la consapevolezza dell’opinione pubblica e l’allarme dei governi. Un allarme che è bene sottolineare riguarda la totalità delle infrastrutture critiche sottomarine – come i gasdotti Nord Stream – e che sta imponendo una strategia omnicomprensiva da parte delle principali Nazioni Marittime del mondo occidentale, in primis Stati Uniti, Inghilterra, Francia e naturalmente Italia<sup>10</sup>.

3. La porzione di mare che si estende dal pelo dell’acqua fino al fondale – il dominio subacqueo - è stata utilizzata nella moderna guerra marittima per impiegare sottomarini e mine, due dei protagonisti di tutti i conflitti del ‘900, dal Mediterraneo agli Oceani. Nella dottrina NATO, figlia della Guerra Fredda, l’*Antisubmarine Warfare* e la *Mine Warfare* hanno guidato lo sviluppo della capacità di accedere agli abissi che focalizzata nel contrasto a questi due specifici strumenti bellici fornisce solo una risposta parziale alle attuali problematiche di protezione delle infrastrutture critiche subacquee, di cui le dorsali dati sono una delle principali componenti. Proteggere un cavo significa sostanzialmente quattro cose: conoscere l’ambiente subacqueo, prevenire l’attacco, difendersi da un attacco, riparare in tempo rapidi gli eventuali danni subiti. Questo approccio, naturalmente, impiega una grossa fetta di conoscenze e procedure già in uso nelle Marine Occidentali ma ha determinato l’esigenza di definire in maniera più precisa nuovi obiettivi e compiti, raggruppati nella *Seabed Warfare*, ovvero la guer-

---

<sup>9</sup> Nel marzo 2013, tre sommozzatori furono catturati dalle forze navali egiziane mentre cercavano di sabotare il cavo SEA-ME-WE 4 causando la temporanea riduzione della larghezza di banda in Egitto e in altri paesi fino al 60% della piena capacità.

<sup>10</sup> C. WALL, P. MORCOS, *Invisible and Vital: Undersea Cables and Transatlantic Security*, 11 giugno 2021, <https://www.csis.org/analysis/invisible-and-vital-undersea-cables-and-transatlantic-security>.

ra lungo i fondali che porta con sé un bagaglio di sfide tecnologiche come profondità e persistenza in mare del tutto nuove.

Il nuovo termine appare sempre più spesso nei documenti strategici nazionali, si pensi alla “*Seabed Warfare Strategy*” francese di inizio 2022 o agli studi di autorevoli think-tank come l’Atlantic Council con il suo “*Cyber defense across the ocean floor -the geopolitics of submarine cable security*”, o quello del CSIS “*Invisible and Vital: Undersea cables and Transatlantic Security*”. Nel giugno 2022 questa tendenza strategica in atto viene confermata dalla pubblicazione del rapporto del Parlamento Europeo “*Security threats to undersea communications cables and infrastructure – consequences for the EU*” in cui si delineano le minacce, la consapevolezza degli stati e le possibili linee d’intervento attuali e future<sup>11</sup>. Documenti che, insieme alla recente approvazione della direttiva NIS2 dell’UE sulla Cyber Security e le infrastrutture correlate, rappresentano il chiaro segno di una esigenza operativa oramai impellente su cui si stanno strutturando anche gli investimenti del framework PESCO<sup>12</sup> (si pensi ad esempio alla *European Patrol Corvette*) ma anche le strutture militari della NATO e ovviamente le organizzazioni dei singoli stati. L’Alleanza Atlantica, attraverso il Segretario Generale ha dichiarato a Febbraio 2023 che provvederà a istituire<sup>13</sup> una “*Critical Undersea Infrastructure Protection Cell*”, confermando la necessità di gestire le problematiche di tutela dei cavi - quindi di *Seabed Warfare* - in maniera esclusiva rispetto alle generali esigenze di sicurezza marittima. Nel settore degli investimenti in ricerca tecnologica le principali iniziative sono rivolte ad una maggiore comprensione dell’ambiente subacqueo (Underwater Domain) ed agli strumenti per poter lavorare in maniera efficace vicino al fondale soprattutto con mezzi autonomi – *Unmanned* o *Uncrewed* – in grado di svincolarsi dagli intrinseci vincoli di profondità ed autonomia dei sistemi a conduzione umana.

La NATO sta portando avanti l’iniziativa MUSI (*Maritime Unmanned Systems Initiative*) che ha permesso di testare nel 2022 ben 40 veicoli subacquei nel corso delle esercitazioni *REPMUS* e *Dynamic Messenger*. L’Unione Europea dal canto suo ha in essere il progetto

---

<sup>11</sup> Interessante sul tema, è il rapporto OCSE del 2019 “Risk Management Policies, Good Governance for Critical Infrastructure Resilience”.

<sup>12</sup> Permanent Structured Cooperation.

<sup>13</sup> C. CIONE, *La nuova cellula della NATO per le infrastrutture sottomarine*, 17 febbraio 2023, <https://marinecue.it/nuova-cellula-nato-infrastrutture-sottomarine-difesa/32298/>.

UMS (*European Unmanned Maritime Systems*<sup>14</sup>) che partendo dalla *Mine warfare* sta permettendo di sviluppare tecnologie abilitanti ad operare sui fondali al pari dell'iniziativa Ocean 2020 – *Open Cooperation for European Maritime Awareness* permetterà di avere una maggiore integrazione tra unità tradizionali, sistemi *unmanned* e comunicazioni satellitari.

In Italia il tema della protezione dei cavi ha assunto una centralità nel dibattito strategico solo da pochi anni sebbene le iniziative – soprattutto militari – a supporto di questa capacità siano piuttosto articolate. Una grande spinta in questo settore si deve sicuramente ad una sempre maggiore consapevolezza dell'importanza delle infrastrutture critiche sottomarine per la sopravvivenza del nostro Paese, ma anche la recente legge volta ad istituire una Zona Economica Esclusiva ha posto in primo piano le crescenti esigenze di tutela a carico dello Stato. Nel 2019 la Marina Militare, in armonia con le direttive ministeriali dell'epoca, emanava le proprie *Linee d'Indirizzo Strategico 2019-2034* in cui ai tradizionali compiti di sorveglianza marittima si aggiungeva la protezione delle “*infrastrutture critiche sottomarine ed off-shore (oleodotti, gasdotti, teste di pozzo, dorsali dati, piattaforme petrolifere etc.)*”. Questa linea d'indirizzo si concretizzava con un programma di piattaforme di superficie e subacquee adeguate ai nuovi scenari operativi. In particolare, per quel che concerne i sottomarini è in corso di realizzazione presso la Fincantieri della Spezia la prima coppia dei quattro sottomarini U212NFS (*Near Future Submarine*) che pur derivando dall'affidabile progetto italo-tedesco U212A saranno rivoluzionari sotto molti aspetti. Il progetto nasce infatti per garantire una sorveglianza e tutela ottimale di tutta la colonna d'acqua incluso - naturalmente i fondali marini – allo scopo di proteggere tutte le infrastrutture critiche che connettono il nostro Paese al resto del pianeta. Per fare ciò il sottomarino sarà equipaggiato con un sistema di combattimento della Leonardo che includerà oltre ai tradizionali sensori anche elementi di intelligenza artificiale per la gestione delle informazioni. Il battello avrà maggiore autonomia rispetto al passato grazie alle batterie agli ioni di litio ed una capacità di colpire in profondità l'avversario grazie a missili deep-strike, ma lo sviluppo più interessante riguarda la sua capacità di muoversi in ambiente subacqueo. In particolare, U212NFS potrà in futuro essere il centro stella di una

---

<sup>14</sup> <https://www.pesco.europa.eu/project/maritime-unmanned-anti-submarine-system-musas/>.

rete di sensori e mezzi unmanned dispiegati in una determinata zona di mare. Un sottomarino che cambia il paradigma delle operazioni subacquee passando da una macchina bellica efficace – ma isolata – ad un sistema di sistemi in grado di integrarsi e trarre vantaggio da una moltitudine di assetti cooperanti. I lavori del primo sottomarino sono iniziati a gennaio 2022 ed il programma abbraccerà circa un decennio fino alla consegna del quarto mezzo. Il corollario ad U212NFS è il nascente Polo Nazionale della Subacquea la cui istituzione è stata autorizzata e finanziata con la legge di Bilancio 2022 e che si prefigge di valorizzare e promuovere le potenzialità e competitività del nostro Paese in campo *Underwater*. Una sorta, quindi, di incubatore di progetti ed iniziative scientifiche e tecnologiche in grado di aumentare la capacità di competere dell’Italia nell’accesso ai fondali marini ed alla tutela delle infrastrutture. In armonia con tale progettualità l’Italia si è posta come capofila in Mediterraneo grazie alla firma nel luglio 2022 di un importante accordo di cooperazione con la TIM Sparkle<sup>15</sup> volto alla creazione di procedure condivise, studi congiunti e scambi d’informazione nel settore del dominio subacqueo creando per la prima volta un framework di governance tra pubblico e privato che potrà essere in futuro a livello internazionale. Infine, nel delicato ma fondamentale settore della deterrenza, la Marina dopo l’attacco ai gasdotti Nord Stream ha promosso l’operazione *Fondali Sicuri*<sup>16</sup> che inserita nel più ampio contesto di *Mediterraneo Sicuro* sta già operando con le tecnologie già oggi disponibili per la tutela delle infrastrutture sottomarine da ogni tipo di minaccia. Un chiaro ed inequivocabile segnale a ogni iniziativa di minaccia proveniente da Stati od organizzazioni terroristiche.

4. Il 2022 può essere considerato l’anno di svolta nella competizione strategica per il dominio delle infrastrutture critiche *Underwater* che sono uscite dalla zona d’ombra della “tripla invisibilità<sup>17</sup>” per entrare nel dibattito politico, strategico e persino mediatico. Questa presa di coscienza da parte della leadership e degli stakeholder dei paesi

---

<sup>15</sup> M. TURATO, *La Difesa Europea sottomarina*, 10 ottobre 2022, <https://formiche.net/2022/10/difesa-europea-sottomarina/>.

<sup>16</sup> AA.VV., *Cambio del comandante tattico dell’operazione Mediterraneo Sicuro*, 5 marzo 2023, <https://www.difesaonline.it/news-forze-armate/mare/cambio-del-comandante-tattico-delloperazione-mediterraneo-sicuro>.

<sup>17</sup> C. BUEGER, T. LIEBETRAU, *Beyond Triple Invisibility: Do Submarine Data Cables Require Better Security?*, September 15, 202, <https://theglobalobservatory.org/2021/09/beyond-triple-invisibility-do-submarine-data-cables-require-better-security>.



avanzati del Mediterraneo (o con interessi mediterranei come USA e UK) arriva alla fine di un lungo processo culturale che si è trovato fatalmente in ritardo rispetto ad una evoluzione tecnologica che faceva passi da gigante sotto la spinta delle esigenze degli *end user*, ovvero noi, le nostre famiglie e la nostra costante necessità di connessione.

La trasmissione dati lungo dorsali oceaniche e marittime ha superato oltre un secolo e mezzo di storia attraversando guerre mondiali, rivoluzioni e immensi cambi nel costume delle società, ma solo oggi l'opinione pubblica – e di riflesso la politica - inizia a percepire l'impatto strategico di questa fragile, ma vitale, infrastruttura su cui si regge il quotidiano funzionamento degli Stati, dei loro servizi al cittadino e delle loro economie. Una fragilità legata ai ben noti problemi di sicurezza informatica ma anche alla non meno importante porzione fisica che appare però quasi negletta nel dibattito pubblico.

Le ragioni di questa irrilevanza sono molteplici ma i fattori principali sono quelli riassunti nel concetto della tripla invisibilità, ovvero la naturale opacità per il pubblico terrestre degli eventi che accadono in mare (*sea blindness*) ed in particolare sui fondali sottomarini unita, da un punto di vista psicologico alla tendenza di percepire come garantite tutte le infrastrutture della odierna società. Si pensi al senso di smarrimento che si prova anche per una brevissima interruzione nella erogazione di acqua potabile o elettrica, servizi che ad onor del vero vengono erogati con continuità solo nei paesi più avanzati.

La connettività garantita dalle dorsali dei dati *Underwater* ha storicamente avuto un impiego riservato di massina ai servizi governativi o collettivi – si pensi alle vicende del telegramma Zimmerman nel primo conflitto mondiale – con un limitato accesso da parte del comune cittadino. Questa impostazione è gradualmente cambiata nel tempo di pari passo ad altri servizi essenziali la cui disponibilità è migliorata dopo il boom economico degli anni '60, tuttavia è solo nell'ultimo ventennio con l'esplosione della società ed economia digitali che la connettività globale e l'associato traffico dati sono diventati “il servizio” a cui non è più possibile rinunciare: *a day without internet* non è più un'opzione percorribile.

Non esiste oggi un settore economico o un servizio governativo – con alcune rare eccezioni - che non dipenda da una connessione web o da uno cloud di archiviazione dati. A questa infrastruttura digitale che potremmo definire “essenziale” si aggiunge o meglio si stratifica senza soluzione di continuità una esigenza privata di connessione che è in realtà oggi inscindibile da quella pubblica o collettiva. Il motore della

connettività globale nel mondo occidentale (la Cina ed in parte la Russia meritano una riflessione a parte) è oggi il singolo cliente delle società *provider* di servizi dati che quali pagano di tasca propria tutti gli investimenti legati ai cavi sottomarini quali la messa in opera, la manutenzione e la riparazione in caso di incidenti. Questo modello di gestione, frutto delle economie di mercato, ha garantito in questi anni una fortissima capacità d’innovazione un crollo dei costi e ad un miglioramento continuo del servizio. Fattori che hanno alimentato a loro volta innovazione e riduzione dei costi nei servizi “terrestri” che nel tempo si sono adattati a questa nuova capacità di connessione diventandone del tutto dipendenti. Questo ciclo virtuoso in cui il singolo operatore economico ha potuto operare in maniera efficace ed efficiente si è basato in Mediterraneo sulla certezza di un ambiente marittimo intrinsecamente sicuro sia sopra che sotto le onde. Una condizione che è sempre meno assicurata e che richiede adeguati strumenti di tutela e di controllo da parte degli unici attori in grado di operare in maniera continuativa e competente, ovvero le Marine Militari. Lo schema di posa di un cavo sottomarino prevede una porzione bagnata – *wet* – in mare ed una terrestre che si congiungono nei cosiddetti “*landing point*” scelti per ragioni geografiche quali la distanza dal cliente finale o la presenza di hub di interconnessione. La distribuzione dei cavi che attraversano il Mediterraneo è quindi storicamente frutto di pure considerazioni geografiche ed economiche che hanno visto concentrarsi cavi *wet* e *landing point* sugli stessi fondali ed approdi marittimi con una logica del tutto simile alle rotte mercantili – *Sea Lanes of Communication* – imbottigliate tra due o tre *Choke Points*. Uno modello ben noto nel mondo militare marittimo, e su cui si incardinano gli schemi di manovra delle operazioni di sicurezza marittima che, lungi dal voler vigilare ogni singolo miglio di mare, concentrano i propri sforzi dove maggiore sono i rischi.

Le Forze Navali Occidentali possiedono sin dai tempi della Guerra Fredda una rilevante capacità di operare sotto le onde nel dominio subacqueo e ciò in virtù delle principali minacce che la Marina Sovietica esprimeva sul mare: una vastissima flotta subacquea ed una poderosa capacità di minamento offensivo di porti e approdi.

Le principali marine della NATO – in primis quella USA – hanno quindi tradizionalmente sviluppato sistemi, procedure e tattiche volte mantenere libere da minacce provenienti dal dominio subacqueo le rotte marittime in caso di crisi e di conflitto. Queste forme di guerra tecnicamente conosciute come *Anti Submarine Warfare* e *Mine War-*

fare sono oggi in corso di integrazione con la *Seabed Warfare* che prevede lo sviluppo di capacità a tutela di tutte le infrastrutture critiche subacquee, incluso ovviamente i cavi. Il futuro vedrà una stretta integrazione tra le “dottrine” ed in Italia è sentita l’esigenza di definire un nuovo dominio operativo – quello subacqueo – che permetta di orientare in maniera più efficace linee programmatiche ed investimenti.

Già oggi tuttavia le marine avanzate, come quella italiana, sono in grado di condurre vaste operazioni di sorveglianza e controllo delle infrastrutture critiche posate sui fondali – si pensi all’operazione Fondali Sicuri nata nel 2022 - grazie ad un attento impiego delle capacità esistenti, ma nel dominio subacqueo sarà necessario operare in maniera diversa dal passato avvalendosi di mezzi autonomi ed a controllo remoto che gradualmente si affiancheranno ai tradizionali sistemi a conduzione umana.

La sfida strategica sotto le onde, tuttavia, non si esaurisce alla mera capacità di condurre operazioni in tutta la colonna di acqua che va dalla superficie al fondale ma abbraccia aspetti legali e di governance non meno importanti e che sono necessari per garantire un futuro in cui la circolazione dei dati sia libera, aperta e sicura da minacce.

La rete di cavi sottomarini abbraccia oramai tutti i continenti definendo un intreccio piuttosto complesso di interessi economici che partono da una semplice domanda: a chi appartengono i cavi?

Il regime di tutela legale oggi in vigore, frutto della Convenzione UNCLOS ed un trattato di fine ‘800, è piuttosto blando e non può riflettere le attuali e per molti versi inaspettate esigenze globali. I cavi non sono le navi su cui ricade la protezione di uno “Stato di Bandiera”, anzi sono spesso proprietà di una moltitudine di soggetti privati e trasportano contemporaneamente transazioni bancarie, telefonate tra governi, dati sanitari, previsioni meteo ed ovviamente le nostre irrinunciabili ricerche su Google. Un attentato ad un cavo, o ad un landing point, al di là del suo effetto immediato – oggi difficilmente prevenibile – può essere considerato un vero atto ostile in grado di innescare la reazione di uno Stato contro un altro Stato? Domanda, attualmente senza una vera risposta.

In caso di sabotaggio da parte di organizzazioni o entità non statuali si potrebbero ipotizzare reati come il terrorismo, ma si palesa alla base di tutto la fragilità di sistema di regole non condiviso a livello globale.

La comunità dei paesi Occidentali – Italia in primis - che condivide i maggiori interessi economici e strategici nella tutela delle dorsali dei cavi sottomarini sta naturalmente reagendo a questa *impasse* muovendosi sul piano dottrinale, militare – in particolare aumentando la capacità di controllo e deterrenza – in coordinamento con le principali industrie del settore e nel quadro delle Alleanze come NATO ed UE.

La vera svolta, ancora lungi dal venire, sarà la nascita di una governance globale trasparente dove vengano composti in maniera pacifica gli interessi di tutte le nazioni e che permetta di evitare che i cavi sottomarini diventino l’ennesimo terreno di scontro dei prossimi conflitti mettendo al riparo Governi – e inermi cittadini – da uno scenario di drammatico e repentino ritorno ad un passato senza internet.

#### BIBLIOGRAFIA

- James Kraska, *Submarine Cables in the Law of Naval Warfare*, in *International Law*, 2020.
- Justin Sherman, *The geopolitics of submarine cable security*, Atlantic Council, September 2021.
- Alexander Bennet, *Submarine Cables and Infrastructure Vulnerabilities: Threats from Private and State Actors*, Seton Hall Law School Student Scholarship Seton Hall Law, 2019.
- Alessandro Zacchei, Saverio Lesti, *La sicurezza marittima e le infrastrutture critiche subacquee: un approfondimento degli scenari geopolitici, degli attori, delle minacce e delle tecnologie esistenti*, Minter Group, 2023.

#### ABSTRACT

##### *The Strategic Competition for Underwater Domain Infrastructures: The Case for Internet Cables*

Mediterranean Sea is among the most crowded and conflictual basin of the world. The continuous flow of goods, oil, gas and food is quite evident through the uninterrupted stream of merchant ships and trawlers. However, something even more valuable – though invisible – is streaming along his deep seabed: the Internet. The Underwater domain, in addition to his traditional role in modern warfare, is becoming every day more crucial to protect the global connectivity of citizens, the economy and well-being of trillions of people. The international community and their institutions – such

as Navies – are called to contribute to an innovative and more balanced global governance below the waves.



## LA DIMENSIONE MARITTIMA DELLA *GREY ZONE*

FRANCESCO ZAMPIERI

SOMMARIO: 1. La *grey zone*: definizione e caratteristiche. – 2. Dominio marittimo e attività nella *grey zone*. – 3. Le operazioni nella *grey zone* nei mari dell'Estremo Oriente: il caso cinese. – 4. Possibili e reali casi di applicazione della *grey zone* nel "Mediterraneo Allargato". – 5. Conclusioni.

1. Sebbene non esista un'univoca definizione di cosa sia la *grey zone*, potremmo spiegare l'azione che si svolge nella *stessa* come «uno sforzo o una serie di sforzi destinati a far avanzare i propri obiettivi di sicurezza a spese di un rivale, utilizzando altri mezzi oltre a quelli associati all'attività di governo di *routine* e al di sotto dei mezzi associati al conflitto militare diretto tra rivali. Impegnandosi in un approccio da zona grigia, un attore cerca di evitare di attraversare una soglia che sfocia in una guerra aperta»<sup>1</sup>. Dunque, nella *grey zone* rientrano le principali forme di competizione e la maggior parte delle azioni che non prevedono il combattimento su vasta scala o le guerre maggiori: in sintesi, possono essere ascritti alla categoria citata il dispiegamento di forze militari e la condotta di esercitazioni in prossimità di aree contese, l'avvio di missioni di addestramento militare e il trasferimento di equipaggiamento a beneficio di forze alleate o di *proxy* di vario tipo, la militarizzazione di alcune aree contese, l'uso di sanzioni economiche e commerciali, la guerra economica, la competizione tecnologica, gli attacchi informatici, il supporto ad attori statuali o meno<sup>2</sup>. Spesso, il concetto di *grey zone* è stato identificato con quello di *hybrid war* o, peggio ancora, utilizzato come sinonimo. In realtà, occorre fare una distinzione tra i due concetti o, meglio, comprendere le operazioni proprie della *hybrid warfare* nel grande novero delle operazioni della *grey zone*. Il *discrimen* tra le due sarebbe rappresentato dal fatto che, sebbene la *grey zone* inglobi anche le operazioni della

---

<sup>1</sup> K. HICKS, A. HUNT FRIEND (edited by), *By Other Means. Part I: Campaigning in the Gray Zone*, Center for Strategic and International Studies (CSIS), July 2019, Rowman & Littlefield, 4. Per una ricostruzione del dibattito intorno al concetto di Guerra ibrida e di *Grey Zone*, si rimanda a D. STOKER, C. WHITESIDE, *Blurred Lines: Gray-Zone Conflict and Hybrid War—Two Failures of American Strategic Thinking*, in *Naval War College Review*, 2020, Vol. 73: No. 1, Article 4, <https://digital-commons.usnwc.edu/nwc-review/vol73/iss1/4>

<sup>2</sup> A.H. CORDESMAN, *Chronology of Possible Russian Gray Area and Hybrid Warfare Operations*, Working Draft: December 8, 2020, Center for Strategic & International Studies (CSIS), 11.

guerra ibrida, la *grey zone* si arresta alla “soglia della violenza” mentre la guerra ibrida, nella sua forma più estrema, la supera.

Il concetto di *grey zone* non è un’invenzione recente, in quanto le attività ad essa associate sono tutt’altro che innovative. È chiaro, dunque, che spesso si è preferito utilizzare il termine *grey zone* per giustificare reazioni non sempre appropriate a fronte di atti politico-militari che avrebbero richiesto una risposta diversa da quella fornita, una risposta decisamente più “escalatoria” ma, al contempo, problematica sul piano dell’accettabilità politica e strategica<sup>3</sup>. Il fatto che si sia preferito ricorrere ad espressioni come “guerra ibrida” o *grey zone* indica semplicemente la volontà politica di non agire come si sarebbe dovuto, preferendo trincerarsi dietro la presunta novità del metodo utilizzato per giustificare un’inattività determinata da considerazioni strategiche<sup>4</sup>. Fatta questa premessa, qui non si vogliono misconoscere gli elementi di novità o le peculiarità delle azioni rientranti nella *grey zone* ma, semplicemente, si vuole precisare che non tutto ciò che ascriviamo alla *grey zone* è ad essa esclusivamente pertinente e che non tutto ciò che la caratterizza è una novità. Ancora una volta, è necessario fare riferimento alla definizione di guerra e all’ampio spettro della *competition continuum* per non cadere nell’errore di attribuire elementi di novità a ciò che, invece, non lo è affatto. Possiamo definire la guerra come «...un violento scontro di interessi tra o all’interno di gruppi organizzati, caratterizzato dall’uso di forze militari. Tradizionalmente, questi gruppi sono stati rappresentati da Stati nazionali, ma possono essere coinvolti anche gruppi non statuali – ad esempio, coalizioni internazionali o fazioni all’interno o all’esterno di Stati – ciascuno con propri interessi politici e la capacità di generare forme di violenza organizzata su una scala sufficiente a determinare significative conseguenze politiche»<sup>5</sup>. Allo stesso modo, è possibile definire la competizione come la condizione normale del Sistema Internazionale, dal momento che «la guerra totale e la pace assoluta raramente esisto-

---

<sup>3</sup> Ad esempio, la sottrazione al governo di Kiev del controllo sulla penisola della Crimea (2014), sebbene sia stata attribuita ad attori non identificabili e, ufficialmente, sia stata dissociata da altre, più evidenti, iniziative del governo russo, in realtà si configura né più né meno che come una tradizionale aggressione militare: in quanto tale e con riferimento alla Carta delle Nazioni Unite, avrebbe richiesto ben altra risposta da parte della Comunità internazionale.

<sup>4</sup> O. JONSSON, *Myth 1: Russia is waging “grey zone” warfare*, in AA.VV., *Myths and misconceptions around Russian military intent. How they affect Western policy, and what can be done*, Chatham House, 14 July 2022, <https://www.chathamhouse.org/2022/06/myths-and-misconceptions-around-russian-military-intent/myth-1-russia-waging-grey-zone>.

<sup>5</sup> U.S. Marine Corps Staff, *MCDP 1-3, Warfighting*, April 2018, 14-15.



no ovvero sono i due estremi, tra i quali si consumano le relazioni tra la maggior parte dei gruppi politici. Lo spazio tra questi estremi include la competizione economica, le tensioni politico-ideologiche più o meno permanenti e le crisi occasionali tra i gruppi»<sup>6</sup>. In sintesi, la competizione è la condizione normale del Sistema Internazionale e la guerra ne rappresenta la sua forma più estrema e violenta. Nell'ambito di questa competizione continua (*competition continuum*), gli Stati impiegano tutti gli strumenti della potenza ovvero quelli Diplomatici, Informativi, Militari ed Economici (DIME). Le azioni nell'ambito della *grey zone* sono alcune tra le forme più articolate e complesse della competizione perché richiedono una notevole capacità di coordinare tra loro forze e risorse diverse e un'elevata capacità di *risk management*<sup>7</sup>. Normalmente, chi ricorre alla *grey zone* lo fa per complicare il processo di *decision-making* in merito all'(il)legalità delle sue azioni in una "situazione di contrasto" e, dal punto di vista degli altri Stati, ciò rende più difficile assumere risposte risolutive e definite. Esistono strumenti e tecniche diverse per dare concretezza alla *grey zone*, afferenti al campo economico, militare, informativo, politico e ad altri ambiti<sup>8</sup>.

Stili e modalità di applicazione delle misure tipiche della *grey zone* differiscono da attore ad attore. Ad esempio, la Russia ha dimostrato di avere un approccio piuttosto "muscolare" alla *grey zone*. Esso sfrutta la sovversione politica, l'impiego dei *proxy*, gli interventi militari sotto forma di manovre in prossimità dei confini disputati o con limitate violazioni degli stessi, la militarizzazione di alcune aree, la deterrenza coercitiva e la manipolazione nei negoziati, la diplomazia coercitiva, l'assistenza economica, la minaccia di sanzioni energetiche, le operazioni di propaganda e informazione, gli attacchi informatici e le minacce nucleari implicite<sup>9</sup>.

Per contro, la Cina ha sempre fatto minore ricorso alle forze militari, preferendo muoversi nell'ambito della coercizione politico-

<sup>6</sup> Ivi, 1-4.

<sup>7</sup> L. FREEDMAN, *Ukraine and the Art of Limited War*, in *Survival*, 2014, 56:6, 7-38.

<sup>8</sup> M. J. MAZARR, *Mastering the Gray Zone: Understanding a Changing Era of Conflict*, Strategic Studies Institute-United States Army War College Press, Carlisle (PA) 2015, 59.

<sup>9</sup> M. GALEOTTI ha paragonato il ricorso russo alla zona grigia ad una sorta di «guerriglia geopolitica», definendo le strategie russe della *grey zone* una specie di «insorgenza multi-strumentale». Intervista a Max Galeotti, *Russia is practicing a form of geopolitical guerilla war against the West*, nell'ambito dei *Dialogues with Russia for a New Generation of Experts, organized in Bucharest by ESGA (Experts for Security and Global Affairs Association)*, <http://www.esga.ro/>; S.G. CHEKINOV, S.A. BOGDANOV, *Asymmetrical Actions to Maintain Russia's Military Security*, in *Military Thought*, 2010, No. 1.

economica o nell’impiego di assetti meno identificabili come “militari” o legati all’uso legalizzato della forza. Ecco spiegato perché la Cina impiega forze civili (la Milizia Marittima, la Guardia Costiera) per supportare le proprie strategie da *grey zone* o perché Pechino preferisce modellare il contesto internazionale a proprio favore, impiegando le leve geopolitiche e geoeconomiche o ricorrendo alla manipolazione informativa. Naturalmente, tutto ciò non impedisce a Pechino di procedere con le occupazioni *de facto* degli atolli o degli scogli contesi, azioni che pongono le basi – in caso di mancata contestazione – per una futura appropriazione *de jure*<sup>10</sup>.

Alle operazioni nella *grey zone* ricorrono spesso e volentieri le potenze revisioniste o *status-seeker*, anche perché si sentono in condizioni di inferiorità strategico-militare rispetto alle potenze dominanti. Cina, Russia e, in misura minore, attori regionali quali Turchia e Iran sono soliti impiegare strategie che enfatizzano l’azione nella *grey zone*, in virtù di una reale e auto-percepita debolezza rispetto alla potenza regolatrice dell’Ordine Internazionale: gli Stati Uniti.

La natura multiforme delle azioni tipiche della *grey zone* – con coeve attività militari e civili – conferma la piena applicazione anche di questa strategia nella moderna guerra multi-dominio, caratterizzata dall’assenza di soluzioni di continuità tra i diversi ambienti operativi, siano essi fisici o immateriali<sup>11</sup>. Da qui discende la necessità di saper condurre *Multi-Domain Operations* (MDO) non solo per sostenere i conflitti ad alta intensità ma anche per “disarticolare” le operazioni

---

<sup>10</sup> Nello specifico, Pechino ha sostenuto le proprie rivendicazioni nel Mar Cinese Meridionale con «narrative» e (autoprodotta) documentazione storica a essa favorevoli, ha inviato centinaia di «volontari» marittimi a presidiare fisicamente le aree rivendicate, ha creato (2013) una nuova e potente Guardia Costiera – nata dall’integrazione di cinque preesistenti agenzie civili – ha impiegato la compagnia petrolifera nazionale (China National Offshore Oil Corporation) per attuare prospezioni geologiche nelle aree contese.

<sup>11</sup> Con il termine “dominio” si fa riferimento ad un «cruciale macro spazio di manovra, l’accesso al quale o il cui controllo è vitale per la libertà di azione e la superiorità richieste dalla missione». I tre elementi chiave della definizione di dominio sono: 1) “cruciale macro-spazio di manovra”; 2) “accesso e controllo”; 3) “libertà di azione e superiorità”. Il primo di essi rimanda all’idea che il concetto di “dominio” è associato alla manovra – cioè alla capacità di disporre le forze in modo tale da acquisire un vantaggio nel tempo e nello spazio – e che la manovra è spesso una caratteristica unica e determinante che separa i domini l’uno dall’altro. Il secondo elemento chiave (accesso e controllo) rimanda alla capacità di entrare e agire efficacemente in un dominio. Il terzo elemento (libertà di azione e superiorità) si riferisce alla capacità di agire liberamente e ottenere la superiorità in un dominio. J. DONNELLY, J. FARLEY, *Defining the “Domain” in Multi-Domain, Over The Horizon*, September 17, 2018, <https://overthehorizonmdos.wpcomstaging.com/2018/09/17/defining-the-domain-in-multi-domain/>.

nella *grey zone*, qualora poste in atto dall'avversario<sup>12</sup>. La “paralisi decisionale” è uno degli aspetti caratterizzanti le operazioni nella *grey zone*, dal momento che la natura “non militare” di molte delle azioni ad essa associate determina enormi difficoltà nel mettere a punto la risposta più adeguata<sup>13</sup>. Centro di gravità strategico per eccellenza nell'azione di chi vuole provocare la paralisi decisionale nell'avversario è il dominio cognitivo/umano<sup>14</sup>. Il dominio cognitivo o umano è quello nel quale si svolge il processo cognitivo ovvero quell'azione mentale che prevede l'acquisizione, l'interpretazione e la comprensione di informazioni da parte dell'essere umano che, dunque, diventa il “campo di battaglia” della “guerra cognitiva”<sup>15</sup>. In un'epoca di competizione continua, le azioni nel dominio cognitivo non si verificano solo durante i conflitti ma sono permanenti e questa sovrapposizione tra pace e guerra – o, meglio, tra operazioni militari e non – è l'ambito di applicazione per eccellenza delle attività pertinenti alla *grey zone*, è quella che agisce sul processo cognitivo e che genera la paralisi decisionale.

2. Nell'ambiente marittimo, le operazioni afferenti alla *grey zone* sono state condotte soprattutto nei “mari ristretti”, nei *choke point* o nelle aree arcipelagiche. Non è un caso visto che questi spazi sono ca-

---

<sup>12</sup> MDO è «un concetto secondo cui una forza congiunta può ottenere un vantaggio competitivo su un *near-peer adversary* presentando più minacce complementari che richiedono ciascuna una risposta, esponendo così le vulnerabilità dell'avversario ad altre minacce. È l'abile combinazione di questi molteplici dilemmi, piuttosto che una chiara sovrapposizione in termini di capacità particolari, che produce il vantaggio desiderato». Infatti, l'esistenza di molteplici dilemmi e l'impossibilità di fronteggiarli contemporaneamente creano confusione e paralizzano l'azione del nemico. C. TAYLOR, L. KAY, *Putting the Enemy between a Rock and a Hard Place: Multi-Domain Operations in Practice*, Modern War Institute, 27 August 2019, <https://mwi.usma.edu/>.

<sup>13</sup> Infatti, poiché la Carta delle Nazioni Unite proibisce gli attacchi armati – determinando però la possibilità di una risposta legittima contro gli stessi – non è chiaro a quali strumenti giuridici si possa fare ricorso in tipologie di conflitto (le operazioni nella *grey zone* per l'appunto) che non prevedano attacchi armati.

<sup>14</sup> Esso può essere definito come «costituito dalla percezione e dal ragionamento, [da quell'area] in cui la manovra [ovvero la condizione di vantaggio che ci si assicura, grazie ad essa, N.d.R.] viene raggiunta sfruttando l'ambiente informativo per influenzare le credenze, i valori e la cultura interconnessi di individui, gruppi e/o popolazioni». P. OTTEWELL, *Defining the Cognitive Domain, Over The Horizon*, December 7, 2020, <https://overthehorizonmdos.wpcomstaging.com/2020/12/07/defining-the-cognitive-domain/>.

<sup>15</sup> Sebbene non esista una definizione condivisa per quest'ultima, la più appropriata sembra quella che la identifica come «l'uso dei mezzi d'azione che uno stato o un gruppo influente fa per manipolare i meccanismi spontanei della cognizione di un nemico o del suo popolo, al fine di indebolirli, penetrarli, influenzarli o addirittura sottometterli o distruggerli». F. DU CLUZEL, *Cognitive Warfare, a Battle for the Brain*, STO-MP-AVT-211, <https://www.sto.nato.int/publications/STO/>

ratterizzati da un denso traffico marittimo, dalla presenza di importanti infrastrutture strategiche o da isole e atolli – come nel caso del Mar Cinese Meridionale – il cui controllo amplia le aree legalmente rivendicabili da chi vi abbia preso possesso. In questi teatri, anziché fare ricorso a mezzi chiaramente militari, le operazioni sono state condotte da mezzi civili, posti sotto il comando, il controllo e il coordinamento operativo di Unità navali della Guardia Costiera o della Marina<sup>16</sup>. Questo è dovuto alla necessità di salvaguardare il principio base delle operazioni rientranti nella *grey zone* ovvero quello della “negazione plausibile” (*plausible deniability*) della responsabilità. Chi ricorre a queste forme di contrasto o danneggiamento degli interessi dell’avversario, molto spesso lo fa in preparazione di altre forme di minaccia più convenzionali<sup>17</sup>. Strumenti il cui impiego può essere smentito sono utilizzabili per attaccare gli interessi, le forze o il territorio di un avversario e possono essere dispiegati con svariate modalità: si pensi, ad esempio, a unità navali che consentano lo sbarco, in aree “sensibili”, di personale non identificabile come militare o a navi civili cariche di armi destinate a qualche movimento insorgente o, ancora, al ricorso a finti mercantili, in grado di rilasciare mine o altre armi. Al di là di queste “s sofisticate” forme di offesa, la “proliferazione” di mezzi *unmanned* incrementa il potenziale offensivo delle piattaforme e dei mezzi impiegabili nella *grey zone*<sup>18</sup>. Inoltre, i sistemi di navigazione, sorveglianza e gli altri apparati di bordo – tutti pesantemente dipendenti dalla *information technology* – possono essere il bersaglio di operazioni di “hackeraggio”: ciò potrebbe comportare il danneggiamento o l’interruzione del servizio per i sistemi computerizzati di gestione del traffico nei porti o che regolano le operazioni di condotta

---

<sup>16</sup> C. CALLAGHAN, R. SCHROEDER, W. PORTER, *Mapping Gray Maritime Networks for Hybrid Warfare*, Center for International Maritime Security, July 1, 2020.

<sup>17</sup> C. HAWKEN, *Q-Boats and Chaos: Hybrid War on the High Seas*, *RealClear Defense*, December 7, 2017, [https://www.realcleardefense.com/articles/2017/12/07/q-boats\\_and\\_chaos\\_hybrid\\_war\\_on\\_the\\_high\\_seas\\_112748.html](https://www.realcleardefense.com/articles/2017/12/07/q-boats_and_chaos_hybrid_war_on_the_high_seas_112748.html).

<sup>18</sup> I piccoli droni – anche quelli prodotti per il mercato civile – possono essere rapidamente convertiti in strumenti per l’offesa contro il territorio avversario o contro le forze navali, anche quando queste si dovessero trovare all’interno delle proprie basi. Emblematico, in tal senso, il caso del drone fotografico appontato sulla portaerei *Queen Elizabeth* mentre questa si trovava all’ormeggio nella propria base, un mezzo che avrebbe potuto essere dotato di qualche carica esplosiva. K. MIZOKAMI, *Amateur Drone Lands on the U.K.’s New Aircraft Carrier, No One Even Notices*, *Popular Mechanics*, 14 August 2017, <http://www.popularmechanics.com/military/navy-ships/news/a27747/drone-uk-aircraft-carrier/>

della piattaforma o, ancora, provocare danneggiamenti ambientali<sup>19</sup>. Nel giugno 2017, ad esempio, un virus informatico ha colpito diversi terminal portuali della compagnia danese Maersk, paralizzando i servizi dell'azienda negli Stati Uniti, in India, in Spagna e nei Paesi Bassi<sup>20</sup>. Un anno prima, nel 2016, circa un centinaio di pescherecci sudcoreani erano stati obbligati a rientrare nei propri porti dopo che i loro GPS erano risultati disturbati da segnali inviati dalla Corea del Nord che, ovviamente, negò ogni responsabilità.

Anche in Europa si sono già registrati attacchi simili. Ad esempio, tra maggio e giugno 2018, le acque del Mar d'Azov – già al centro di numerose dispute tra Russia e Ucraina – furono interessate da strani malfunzionamenti che riguardarono i terminali locali dell'*Automatic Identification System* (AIS). Si sospettò che la causa dei problemi fosse rappresentata da alcune attività di manutenzione della stazione ricevente di Temryuk, in Russia, ma Mosca non aveva diramato alcun avviso in tal senso. Inoltre, nonostante l'interruzione del servizio, la stazione rimase codificata come “verde” sulle mappe del traffico marittimo *online* dell'AIS ovvero come funzionante.

Tuttavia, il segnale non veniva ricevuto e questo fece sorgere il sospetto che le interruzioni dell'AIS fossero deliberate e che avessero lo scopo di nascondere il traffico navale russo nella regione<sup>21</sup>.

Nell'ambiente marittimo, vi sono altri potenziali bersagli di iniziative rientranti nella *grey zone*. Su tutti, le *pipeline* energetiche e le infrastrutture subacquee per le comunicazioni digitali. Proprio il recente danneggiamento di *North Stream 1* e *2* ha concretizzato questa temuta minaccia. Le 100 tonnellate di TNT che, secondo gli esperti avrebbero provocato le esplosioni, potrebbero essere state contenute in cariche di profondità rilasciate da una nave o da un aereo oppure esse-

---

<sup>19</sup> I casi di alterazione del segnale dell'*Automatic Identification System* (AIS) non hanno riguardato solo il naviglio commerciale ma anche quello militare. Circa un centinaio di navi da guerra appartenenti alla US Navy sono già state interessate da questo problema e ciò ha palesato che anche il naviglio militare è vulnerabile. Vero è, comunque, che le navi militari ricorrono all'AIS solo per favorire i contatti con i mercantili che devono proteggere o scortare. V. *Warship positions faked including UK aircraft carrier*, August 2, 2021, BBC News, [https://www.bbc.co.uk/news/technology-58027363.amp?utm\\_source=news-showcase&utm\\_medium=discover&utm\\_campaign&utm\\_content](https://www.bbc.co.uk/news/technology-58027363.amp?utm_source=news-showcase&utm_medium=discover&utm_campaign&utm_content).

<sup>20</sup> J. SAUL, *Global shipping feels fallout from Maersk cyber attack*, Reuters, June 29, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-cyber-attack-maersk-idUSKBN19K2LE>

<sup>21</sup> I. KABANENKO, *Russia's 'Boa Constrictor' Strategy in the Sea of Azov: A Prelude to Amphibious Landings?*, Jamestown Foundation, Eurasia Daily Monitor, June 11, 2018, <https://jamestown.org/program/russias-boa-constrictor-strategy-in-the-sea-of-azov-a-prelude-to-amphibious-landings/>

re state collocate sulle condotte da sommozzatori o da un ROV (*Remotely Operated Vehicle*) o, ancora, essere state trasferite nella struttura mediante le sonde utilizzate per la manutenzione dei gasdotti. È difficile risalire all’identità degli aggressori e altrettanto difficile è ipotizzare che i protagonisti dell’attacco siano stati attori diversi da quelli statuali o sostenuti da uno Stato<sup>22</sup>.

Anche i numerosi fasci di cavi in fibra ottica – posizionati sui fondali oceanici – che rendono possibili le comunicazioni internet globali sono bersaglio preferenziale per gli attacchi rientranti nella *grey zone area* della guerra. Il 99% delle comunicazioni internet è assicurato dalla rete di cavi sottomarini in fibra ottica, preferiti ai satelliti dal momento che quest’ultima tipologia di assetto rende più lento e più costoso il funzionamento del *web*<sup>23</sup>. Ogni anno, si registrano più di un centinaio di danneggiamenti ai cavi subacquei, la maggior parte dei quali sono riconducibili ad ancoraggi sbagliati o a incidenti legati alle attività di pesca ma non sono mancati casi di attacco intenzionale. Nel 2017, ad esempio, fu interrotto il cavo che univa Stati Uniti e Regno Unito e pure quello che congiungeva Francia e Stati Uniti, due incidenti rimasti senza un colpevole. Dieci anni prima, nel 2007, il Vietnam aveva perduto il 90% delle proprie connessioni internet per tre settimane, a causa di un accidentale rottura a uno dei suoi cavi sottomarini<sup>24</sup>. La Russia ha investito molto nello sviluppo delle capacità di danneggiamento di tali infrastrutture: normalmente, le unità oceanografiche e da pesca di Mosca sono in grado di condurre operazioni di spionaggio e sono solite operare in corrispondenza delle grandi concentrazioni di cavi anche perché i tracciati di questi ultimi sono condizionati dalla geografia. Nel 2014, ad esempio, la Russia fu in grado di isolare la Crimea dal resto dell’Ucraina, tagliando i cavi subacquei<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> S. VAKULENKO, *Shock and Awe: Who Attacked the North Stream Pipelines?*, 30.09.2022, Carnegie Endowment for International Peace.

<sup>23</sup> Ogni giorno, attraverso il reticolo di cavi subacquei in fibra ottica, vengono trasferiti circa 10.000 miliardi di dollari in transazioni finanziarie, la maggior parte delle quali sono pertinenti al sistema SWIFT. Sui fondali oceanici giacciono circa 420 linee di cavi subacquei, per un totale di 1,3 milioni di chilometri, corrispondenti a più di tre volte la distanza terra-luna.

<sup>24</sup> R.R. DAVID, *Submarine Cables: Risks and Security Threats*, in *Energy Industry Review*, March 25, 2022, <https://energyindustryreview.com/analysis/submarine-cables-risks-and-security-threats/>.

<sup>25</sup> Gli assetti dedicati alla *seabad warfare* – la guerra sui fondali oceanici – sono stati notevolmente potenziati dalla Russia, che, a partire dal 2013, ha sviluppato le cosiddette “stazioni nucleari da acque profonde: si tratta di speciali battelli, trasportati da unità madri a propulsione nucleare, rilasciabili in qualsiasi tipologia di mare e destinati a svolgere missioni segrete in acque profonde fino a 6.000 metri, dove potrebbero agire contro infrastrutture

L'irrobustimento o il trasferimento di capacità militari da un teatro a un altro sono forme di operazioni da *grey zone*, sviluppabili sia negli spazi tellurici sia in quelli marittimi. Nell'ambiente marittimo, il *sea denial* non necessariamente richiede l'impiego di strumenti militari per essere realizzato. Ad esempio, la costruzione del ponte sullo Stretto di Kerch è un caso da manuale in tal senso e, sin dalla sua realizzazione, ha rappresentato una delle tappe di avvicinamento al conflitto russo-ucraino. La sua apertura (16 maggio 2018) ha costituito un formidabile strumento per l'interdizione di quello spazio marittimo a danno dell'Ucraina. Infatti, la scarsa altezza della campata centrale del manufatto – la sola al di sotto della quale possono transitare i mercantili – ha di fatto impedito l'accesso al Mar d'Azov per circa 144 unità navali, determinando l'interruzione dell'export di ferro ucraino verso gli Stati Uniti per circa un milione di tonnellate e altri gravi danni alle esportazioni di grano. Quale ulteriore forma di *sea denial*, la Russia ha continuamente regolato i tempi per il transito attraverso lo Stretto di Kerch, provocando interruzioni e rallentamenti nel regolare traffico navale fino ad un massimo di 124,2 ore, accampando la necessità di condurre ispezioni doganali, verifiche tecniche e quant'altro. In totale, nel solo 2018, l'Ucraina aveva perso esportazioni per circa 360 milioni di dollari<sup>26</sup>.

Il *lawfare* e le rivendicazioni nelle ZEE potrebbero essere altre forme di operazioni nella *grey zone*<sup>27</sup>. Russia e Cina contestano la preponderanza del diritto internazionale sulle legislazioni nazionali. Mosca, ad esempio, pretende di applicare – in deroga a quanto previsto dalla UNCLOS – l'obbligo di notifica del passaggio inoffensivo di

---

strategiche quali i cavi internet o le *pipeline*. I. KABANENKO, *Russian 'Hybrid War' Tactics at Sea: Targeting Underwater Communications Cables*, Jamestown Foundation, Eurasia Daily Monitor, January 23, 2018, <https://jamestown.org/program/russian-hybrid-war-tactics-sea-targeting-underwater-communications-cables/>.

<sup>26</sup> I. KABANENKO, *Russia's Strategy in the Sea of Azov: The Kerch Bridge, Artificial Shipping Delays and Continued Harm to Ukraine*, Jamestown Foundation, Eurasia Daily Monitor, January 14, 2021, <https://jamestown.org/>.

<sup>27</sup> Con l'espressione *lawfare* si fa riferimento alla «strategia di impiego – o abuso di impiego – del diritto come un sostituto dei tradizionali mezzi militari, allo scopo di conseguire un obiettivo di guerra»; in altri termini, il *lawfare* – neologismo derivato da *law* e *warfare* – è «un metodo di guerra nel quale il diritto è impiegato come mezzo per conseguire obiettivi militari e, come tale, può essere utilizzato laddove e là quando esso si dimostra idoneo a creare effetti medesimi o simili a quelli che possono derivare dall'impiego dei mezzi militari convenzionali».

La definizione è quella espressa dal Maj. Gen. Charles J. Dunlap – il capo dei *Legal Advisor* dell'USAF nel novembre 2001 – ed è riportata in O.F. Kittrie, *Lawfare. Law as a weapon of war*, Oxford, 2016, 21.

navi da guerra straniere lungo la *Northern Route*, con l'intento di corroborare le proprie rivendicazioni sull'area e trasformare l'Oceano Artico in una sorta di “mare interno” russo<sup>28</sup>.

Anche la Cina sta facendo abbondante ricorso al *lawfare* nelle proprie rivendicazioni nel Mar Cinese Meridionale, sostenendo un'interpretazione della UNCLOS molto particolare e molto *pro domo sua*. Nello specifico, Pechino contesta l'inadeguatezza di alcuni principi della Convenzione di Montego Bay (1982) rispetto all'evoluzione delle pratiche di sfruttamento del mare, così come sono cambiate negli ultimi quarant'anni. In secondo luogo, la Cina proclama che le leggi nazionali sono superiori alla UNCLOS e che, di conseguenza, i principi di quest'ultima devono essere adattati alla legislazione nazionale. In terzo luogo, Pechino insiste sull'opportunità di delegare ad accordi bilaterali tra Stati la soluzione di eventuali dispute, così da escludere potenze straniere (segnatamente, gli Stati Uniti) e da scongiurare il ricorso ai tribunali internazionali in caso di contestazione. Infine, il governo cinese rigetta le decisioni dei tribunali internazionali qualora esse le siano sfavorevoli, come accaduto nel luglio 2016 allorché la Corte Internazionale Permanente per l'Arbitrato si è espressa negativamente verso le pretese cinesi di reclamare la sovranità sull'intero Mar Cinese Meridionale, riconoscendo invece la fondatezza delle contestazioni mosse dalle Filippine<sup>29</sup>.

3. Fino ad oggi, proprio i Mari della Cina sono stati il teatro strategico nel quale, più che altrove, hanno trovato applicazione le forme più sofisticate di operazioni marittime nella *grey zone*. Protagoniste assolute in tal senso sono state le diverse articolazioni marittime della Repubblica Popolare. La Guardia Costiera e la Milizia Marittima sono state massicciamente impiegate allo scopo. Se è facilmente intuibile che la prima di queste agenzie è stata e viene impiegata per il *law en-*

---

<sup>28</sup> Come giustificazione, Mosca invoca l'articolo 234 della UNCLOS che estende l'autorità degli stati costieri alle zone economiche esclusive coperte dai ghiacci per tutto o per la maggior parte dell'anno. In dettaglio, Mosca vorrebbe che tutte le navi da guerra straniere e le navi governative chiedessero un'autorizzazione al transito con almeno 90 giorni di anticipo, arrogandosi pure il diritto di negare una simile autorizzazione. Si tratta, però, di una richiesta che cozza apertamente con gli articoli 234 e 236 della stessa UNCLOS, che non prevedono l'obbligo di notifica per le navi da guerra o per le altre imbarcazioni che godono di immunità sovrana. C. OVERFIELD, *Wrangling Warships. Russias's Proposed Law on Northern Sea Route Navigation, Lawfare*, October 17, 2022, <https://www.lawfareblog.com/wrangling-warships-russias-proposed-law-northern-sea-route-navigation#>.

<sup>29</sup> P. TACUJAN, *Chinese Lawfare in the South China Sea. A Threat to Global Interdependence and Regional Stability*, in *Journal of Political Risk*, Vol. 10, No. 7, July 2022.



*forcement*, più oscura è la funzione della *People's Armed Forces Maritime Militia* (PAFMM). La PAFMM – che fa parte della Milizia Nazionale, una forza di riservisti – è costituita da lavoratori civili dell'industria marittima – perlopiù pescatori o individui con un passato militare nella Marina o nella Guardia Costiera – mobilitabili per funzioni di “polizia” o, meglio, di supporto alla Guardia Costiera e alla Marina. Detta forza, però, è altresì utilizzabile nelle operazioni più aggressive e per le quali sia conveniente ricorrere alla *plausible deniability*. Proprio perché è uno strumento indispensabile per le ambizioni di Pechino, la milizia è organizzata e addestrata dalla Marina e dalla Guardia Costiera ed è inquadrata nella catena di comando della Marina cinese<sup>30</sup>. Tutte le unità della PAFMM sono equipaggiate con strumenti per la scoperta e il controllo del mare, che contribuiscono alla definizione della *picture* marittima in collaborazione con la Guardia Costiera e con la Marina, ultima beneficiaria delle informazioni collezionate<sup>31</sup>. La Marina – in virtù del controllo operativo che ha sulla flotta peschereccia – può impiegarla per “disturbare” le azioni di avversari o di attori marittimi considerati ostili. Le imbarcazioni della PAFMM possono essere utilizzate come arieti da scagliare contro le Unità navali avversarie (ingaggio cinetico) o come fonte per la conduzione di attacchi elettromagnetici e cibernetici (ingaggio non cinetico), mentre gli equipaggi sono addestrati a offendere i marinai e gli aviatori avversari: lo scopo di tutto ciò è quello di non provocare *escalation* che potrebbero sfuggire di mano e questa forza marittima è già stata impiegata in passato con notevole successo<sup>32</sup>. La PAFMM viene destinata ad attuare veri e propri atti di “bullismo marittimo” tesi ad affermare con la forza e la prevaricazione i presunti interessi cinesi sulle acque contestate nel Mar Cinese Meridionale<sup>33</sup> o, addirittura, in acque assai lontane da quelle della madrepatria: i pescherecci cinesi si sono spinti sino a 188 miglia nautiche dalla ZEE che circonda le Isole Ga-

<sup>30</sup> C.M. KENNEDY, *China's Third Sea Force, The People's Armed Forces Maritime Militia: Tethered to the PLA*, *China Maritime Report No. 1*, March 2017, China Maritime Studies Institute-U.S. Naval War College Newport, Rhode Island.

<sup>31</sup> A.S. ERICKSON, *Exposed: Pentagon Report Spotlights China's Maritime Militia*, in *Foreign Affairs*, August 20, 2018. ID., *Fact Sheet: The People's Armed Forces Maritime Militia (PAFMM)*, *The Maritime Executive*, 04-30-2019, <https://www.maritime-executive.com/editorials/fact-sheet-the-people-s-armed-forces-maritime-militia-pafmm>.

<sup>32</sup> D. GROSSMAN, L. MA, *A Short History of China's Fishing Militia and What It May Tell Us*, *TheRandBlog*, April 6, 2020, <https://www.rand.org/blog/2020/04/a-short-history-of-chinas-fishing-militia-and-what.html>

<sup>33</sup> G.B. POLING, M. HIEBERT, *Stop the Bully in the South China Sea*, *Wall Street Journal*, August 28, 2019.

lapagos, parte della Repubblica dell’Ecuador; del resto, la Repubblica Popolare Cinese ha in progetto di assicurarsi, entro il 2030, il controllo del 38% di tutta la pesca mondiale<sup>34</sup>.

Per come si è andato configurando l’assetto della PFAMM, è evidente che la Cina ha organizzato la propria assertività marittima attorno ad una struttura costituita da tre strati di capacità. La prima linea è formata dalla Milizia Marittima, cui spetta il compito di svolgere quelle azioni aggressive e ben oltre i limiti della legalità che, in quanto tali, non devono coinvolgere direttamente gli assetti del governo cinese, permettendo a quest’ultimo di attribuirne la responsabilità a “volontari”, “patrioti”, “nazionalisti”, ecc. La seconda linea è costituita dalla Guardia Costiera che, in virtù della propria natura di forza di polizia, viene impiegata per la *de-escalation* in caso di tensioni e nelle operazioni di *para-gunboat diplomacy*. La terza linea, invece, è costituita dalla Marina cinese e da tutto l’apparato militare nazionale ed è destinata ad entrare in gioco quando la competizione si fa più impegnativa e manifestamente oltre la “soglia della violenza”. Naturalmente, una simile strategia impone un efficace coordinamento tra tutti gli attori in gioco ma la Cina ha dato prova di riuscirci benissimo.

4. Anche il Mediterraneo non è esente da situazioni come quelle che si verificano nell’Oceano Pacifico o nel Mar Baltico, dove i casi di *grey zone operations* sono stati frequenti. Protagonista assoluta è la Turchia che, a partire dal 2018, ha iniziato a sperimentare metodi e tattiche da *grey zone* nelle acque del Levante mediterraneo. La Turchia ha percepito come una minaccia di natura strategica e non solo economica la costituzione del *East Mediterranean Gas Forum*<sup>35</sup>. Per reagire a quello che percepisce come un accerchiamento, in primo luogo la Turchia ha impiegato unità della propria Marina per “difendere” gli auto-proclamati spazi marittimi nazionali, ricorrendo a molte delle opzioni afferenti alla *grey zone*. Nel febbraio 2018, navi da guer-

---

<sup>34</sup> D. COLLYNS, *Alarm over discovery of hundreds of Chinese fishing vessels near Galápagos Islands*, *The Guardian*, 28 July 2020, <https://www.theguardian.com/environment/2020/jul/27/chinese-fishing-vessels-galapagos-islands>. A. SINGH, *CCP’s Maritime Militia: They come as fishermen, steal fishes from international waters and stamp China’s supremacy*, *TFIPost.com*, 28 July 2020, <https://tfipost.com/2020/07/ccps-maritime-militia-they-come-as-fishermen-steal-fishes-from-international-waters-and-stamp-chinas-supremacy/>.

<sup>35</sup> Esso è un’evoluzione in senso “pan-Mediterraneo” dell’originario accordo energetico triangolare tra Israele, Cipro e Grecia: infatti, vi hanno aderito Egitto, Giordania, Italia e Francia; sono osservatori esterni gli Stati Uniti e partner informali anche l’Arabia Saudita e gli Emirati Arabi Uniti.

ra turche hanno allontanato dal Block 3, sito nella Zona Economica Esclusiva della Repubblica di Cipro, la nave *SAIPEM 12000*, noleggiata dall'ENI per condurre prospezioni petrolifere, autorizzate dal governo di Nicosia. In quell'occasione, Ankara sostenne che era in corso un'esercitazione militare da parte della propria Marina e, dunque, in un evidente esercizio di *lawfare*, riuscì a impedire le attività autorizzate da governi "ostili"<sup>36</sup>.

Nel 2019, Ankara ha replicato la propria condotta, impedendo le attività esplorative della *Bat Galim* – una nave israeliana operante per conto dello Israel Oceanographic and Limnological Research Institute – nelle acque territoriali della Repubblica di Cipro, da sempre al centro di dispute con la comunità e le autorità turco-cipriote<sup>37</sup>.

Sempre nelle acque di Cipro, la Turchia in anni più recenti ha impiegato la propria flotta peschereccia in azioni che ricordano molto quelle condotte dalla milizia marittima cinese. Nel maggio 2021, pescherecci turchi hanno lanciato pietre e fumogeni contro due analoghe motonavi italiane nel Mar Mediterraneo orientale. Gli scontri, avvenuti a nord di Cipro, si sono conclusi con l'arrivo di un elicottero della Marina Militare e di una nave della Guardia Costiera turco-cipriota nell'area della "battaglia navale", con il chiaro proposito di ridurre la tensione<sup>38</sup>.

Al di là dei singoli episodi citati, ciò che emerge da una lettura complessiva dell'azione della Turchia in tutto il bacino del Mediterraneo è il ricorso a molti degli strumenti tipici della *grey zone*: dalla "diplomazia coercitiva", al *lawfare*, fino all'impiego di assetti militari e civili per dare concretezza alle proprie rivendicazioni.

Sempre nell'area del "Mediterraneo Allargato", la Repubblica Islamica dell'Iran è un'altra potenza *status-seeker* che ha fatto ricorso ad operazioni ascrivibili alla *grey zone* anche in ambito marittimo. Strumento privilegiato da Teheran per l'azione sul mare in un contesto da *grey zone* è la componente navale del Corpo dei Guardiani della

<sup>36</sup> M. KAMBAS, *Standoff in high seas as Cyprus says Turkey blocks gas drill ship*, February 11, 2018, *Reuters*, <https://www.reuters.com/article/us-cyprus-natgas-turkey-ship/standoff-in-high-seas-as-cyprus-says-turkey-blocks-gas-drill-ship-idUSKBN1FV0X5>.

<sup>37</sup> L. HARKOV, *Turkish Navy engages with Israeli research ship, deporting it out of Cyprus*, in *The Jerusalem Post*, December 15, 2019, <https://www.jpost.com/Israel-News/Turkish-Navy-engages-with-Israeli-research-ship-deporting-it-out-of-Cyprus-610923>.

<sup>38</sup> Euronews with AP, *Italy's navy accuses Turkish fishing boats of aggression in the Mediterranean*, May 11, 2021, <https://www.euronews.com/2021/05/11/italy-s-navy-accuses-turkish-fishing-boats-of-aggression-in-the-mediterranean>. AP, *Italy's navy: Turkish, Italian fishing boats involved in clash*, May 11, 2021, AP News, <https://apnews.com/article/middle-east-europe-italy-business-government-and-politics-1e7a5840ec6ad7d113a993be4c498948>.

Rivoluzione Islamica (IRCG). Esso è impiegato soprattutto per la condotta di forme di guerra asimmetrica, per supportare (attivamente) le rivendicazioni marittime dell’Iran e agire nello Stretto di Hormuz, nel Golfo Persico/Golfo Arabico e nello Stretto di Bab el-Mandeb<sup>39</sup>. Si tratta di una forza di circa 20.000 individui – cui vanno aggiunti altri 5.000 “marines” – suddivisa in cinque dipartimenti marittimi e con quartier generale a Bandar Abbas<sup>40</sup>. Essa impiega una panoplia di mezzi navali (sciame di piccole imbarcazioni), mine navali, missili antinave (spesso *cruise*) che possono creare non pochi danni al traffico mercantile transitante attraverso lo Stretto di Hormuz. I rapporti con la Marina sono basati su una divisione dei compiti piuttosto netta: la prima opera prevalentemente al di fuori dello stretto di Hormuz, i Guardiani all’interno del Golfo Persico.

I Guardiani sono altresì indispensabili per l’effettuazione di quelle operazioni per le quali Teheran debba ricorrere alla *plausible deniability* e per supportare le milizie di *proxy* nella guerra civile siriana o in quella yemenita, come i ribelli Houthi. Anche questi ultimi si sono resi protagonisti di numerosi attacchi in ambiente marittimo che, sebbene abbiano fatto gli interessi della Repubblica Islamica, hanno permesso a quest’ultima di ricorrere alla *plausible deniability*. Il 1° ottobre 2016, le forze Houthi – appoggiate dall’Iran – hanno utilizzato, combinandoli tra loro, *software* di localizzazione navale di origine commerciale, osservatori marittimi e missili da crociera antinave per danneggiare gravemente la nave da trasporto veloce *Swift* degli Emirati Arabi Uniti. Nei giorni seguenti (9, 12 e 15 ottobre), le forze Houthi hanno lanciato, sia pure senza successo, missili da crociera anche contro le navi da guerra statunitensi a nord del Bab el-Mandeb, subendo un attacco di ritorsione che ne ha disabilitato le strutture radar che erano state coinvolte nel fallito attacco contro le navi di Washington<sup>41</sup>.

All’inizio del 2017, sono emerse notizie non confermate su attività di minamento condotte dagli Houthi nello stretto di Bab el-Mandeb e il 30 gennaio 2017 la fregata saudita *Al Madinah* è stata attaccata da un USV carico di esplosivo. Il 26 aprile dello stesso anno,

---

<sup>39</sup> J. FARGHER, ‘*This presence will continue forever*’: an assessment of Iranian naval capabilities in the Red Sea, April 5, 2017, Center for International Maritime Security (CIMSEC), <https://cimsec.org/presence-continue-forever-assessment-iranian-naval-capabilities-red-sea/>.

<sup>40</sup> International Institute for Strategic Studies (IISS), ‘*The Middle East and North Africa*,’ *The Military Balance, 2016*, London, IISS, 328.

<sup>41</sup> Y. GUZANSKY, *Iran’s Growing Naval Ambitions. Why It Wants Naval Bases in Syria and Yemen*, in *Foreign Affairs*, January 1, 2017.

la guardia costiera dell'Arabia Saudita ha disabilitato un USV che si stava avvicinando al terminal petrolifero Aramco a Jazan, in Arabia Saudita, vicino al confine con lo Yemen. Sempre nel 2017 e nel 2018, gli Houthi hanno continuato a condurre attacchi contro il traffico mercantile o le navi militari di Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti ma, ancor prima, nel 2015 e nel 2016, avevano rilasciato mine nel Mar Rosso e nel Golfo di Aden o avevano costretto alcune navi mercantili ancorate ad Hodeida e Salif ad impiegare i propri radar per consentire loro una sorveglianza elettronica della zona. L'Iran, tramite i Guardiani della Rivoluzione, ha assistito i ribelli Houthi in tutte queste attività, rifornendoli di armamenti e, probabilmente, coadiuvandoli nell'esecuzione degli attacchi<sup>42</sup>.

Al di là del sostegno ai *proxy*, i Guardiani della Rivoluzione sono equipaggiati per condurre autonomamente azioni nell'area grigia e in questo ambito si sono direttamente confrontati anche con Israele, soprattutto sul fronte siriano. Per anni, Israele ha condotto azioni nella *grey zone* finalizzate a smantellare la rete di rifornimenti che l'Iran aveva organizzato per armare e rifornire i propri *proxy* in Siria. Tra il 2017 e l'estate del 2020, Israele ha portato a termine circa 1.000 attacchi aerei contro i *proxy* iraniani in Siria, complicando non poco il rifornimento di armi e denari a questi ultimi<sup>43</sup>. Israele ha cercato di interrompere il contrabbando di petrolio e l'invio di rifornimenti anche ad Hezbollah, Hamas e alla Jihad islamica<sup>44</sup>. In questo caso, le operazioni "militari" hanno visto il danneggiamento dei natanti mercantili di ambo le parti o la cattura di parte degli stessi. Tra il 2019 e il 2021, Israele avrebbe attaccato e danneggiato non meno di una dozzina di petroliere e cargo iraniani che trasportavano petrolio di contrabbando o rifornimenti militari, compresi componenti essenziali per lo sviluppo

---

<sup>42</sup> M. KNIGHTS, F. NADIMI, *Curbing Houthi Attacks on Civilian Ships in the Bab al-Mandab, July 27, 2018*, The Washington Institute for Near East Policy, PolicyWatch 2998,

<sup>43</sup> M. LEVITT, *Iran and Israel's Undeclared War at Sea (Part 1): IRCG-Hezbollah Financing Schemes*, April 6, 2021, The Washington Institute for Near East Policy, Policy Watch 3466,

<sup>44</sup> Secondo alcune fonti, Hezbollah disporrebbe già di missili antinave «Yakhont», aventi un raggio operativo di 300 km, decisamente maggiore di quello (110 km) del missile antinave C-802 con il quale Hezbollah colpì la corvetta INS *Hanit* nel corso della guerra in Libano (2006). Se confermata, la disponibilità dello «Yakhont» avrebbe conseguenze strategiche molto impattanti sulla sicurezza dei campi offshore israeliani nel Mediterraneo orientale. A. FULBRIGHT, *Hezbollah said to have obtained 'game-changing' anti-ship missiles*, February 19, 2017, *The Times of Israel*, <https://www.timesofisrael.com/hezbollah-said-to-have-obtained-game-changing-anti-ship-missiles/>

del programma missilistico di Hezbollah<sup>45</sup>. L’Iran ha risposto con gli stessi mezzi, avvalendosi principalmente dei Guardiani della Rivoluzione, che sono stati in grado di colpire navi mercantili israeliane anche al largo delle coste dell’Oman<sup>46</sup>. Gli attacchi da ambo le parti sono proseguiti anche per tutto il 2021, confermando sempre l’attenzione dei protagonisti a non superare la “soglia della violenza”, a contenere i danni e, comunque, senza la perdita delle unità navali attaccate, in una chiara manifestazione di voler controllare l’*escalation*. Quest’ultima è stata evitata anche quando due navi iraniane sono andate misteriosamente perdute tra l’aprile e il giugno 2021. Il primo incidente ha colpito il mercantile iraniano *Saviz*, una nave Ro-Ro controllata dai Guardiani della Rivoluzione, che si trovava ancorata in corrispondenza dell’arcipelago delle Dahalak. Anche in quel caso non si sono registrate vittime e, sebbene gli Iranian abbiano sostenuto la natura “inoffensiva” della piattaforma, esistono numerose prove che indicano come essa fosse impiegata per monitorare il traffico attraverso lo Stretto di Bab el-Mandeb ma, soprattutto, per supportare gli Houthi<sup>47</sup>. Ancor più significativo lo strano incidente occorso, di lì a poco, alla più grande delle navi in servizio nella Marina iraniana, la rifornitrice *Kharg*, misteriosamente incendiatasi nei pressi del porto iraniano di Jask, non lontano dallo Stretto di Hormuz. Anche in quest’ultimo caso non si sono registrate vittime e, naturalmente, nessuno ha rivendicato la paternità dell’attacco<sup>48</sup>. La guerra navale “a bassa intensità” tra Israele e Iran è stata solo una manifestazione di una serie di attacchi e contrattacchi che i due Paesi hanno condotto, l’uno contro l’altro, per tutto il periodo considerato: assassini mirati, sabotaggi, attacchi cibernetici, misteriosi droni che impattavano contro navi da carico o strutture strategiche, movimenti di sottomarini,

---

<sup>45</sup> ID., *Iran and Israel’s Undeclared War at Sea (Part 2): The Potential for Military Escalation*, April 13, 2021, The Washington Institute for Near East Policy, Policy Watch 3470.

<sup>46</sup> A. SAIKAL, *Opinion: Israel and Iran Run Risks With Their “Shadow War” at Sea*, July 16, 2021, *The Maritime Executive*, <https://www.maritime-executive.com/editorials/opinion-israel-and-iran-run-risks-with-their-shadow-war-at-sea>.

<sup>47</sup> J. GAMBRELL, *Iran ship said to be Red Sea troop base off Yemen attacked*, April 7, 2021, *AP News*, <https://apnews.com/article/dubai-iran-united-arab-emirates-persian-gulf-tensions-yemen-9c89b8a5571468f1f12be535e8825212>.

<sup>48</sup> A. VAHDAT, J. GAMBRELL, «Largest ship in Iranian navy catches fire and sinks», June 2, 2021, *Times of Israel*, <https://www.timesofisrael.com/largest-ship-in-iranian-navy-catches-fire-and-sinks/>. V. *Fire From A Possible Explosion Sinks Iran Navy’s Largest Ship*, June 2, 2021, *Iran International*, <https://old.iranintl.com/en/world/fire-possible-explosion-sinks-iran-navys-largest-ship>.

ecc. sono stati le altre manifestazioni di questo confronto serrato e rientravano tutte nella logica delle operazioni nella *grey zone*<sup>49</sup>.

5. Sebbene l'aggressione russa all'Ucraina abbia catalizzato l'attenzione dell'opinione pubblica e degli studiosi internazionali sulle operazioni di guerra più tradizionali, il confronto nella *grey zone* tra gli attori del Sistema Internazionale non è venuto meno. Anzi, esso è destinato a proseguire in un crescendo di manifestazioni a mano a mano che aumenterà la temperatura del termometro che segna il possibile scontro tra Stati Uniti e Cina. Contestualmente, le operazioni nella *grey zone* continueranno ad essere condotte anche dagli altri attori "revisionisti" del Sistema Internazionale e, per quanto attiene l'ambiente marittimo, esse si manifesteranno soprattutto nei "mari ristretti", laddove si trovano le massime concentrazioni di assetti strategici, linee di comunicazione marittima e dove gli effetti delle *grey zone operations* possono, più rapidamente, proiettarsi dagli spazi marittimi a quelli tellurici.

#### ABSTRACT

##### *The Maritime Dimension of the Grey Zone Warfare*

The grey zone area embraces a wide range of competition and confrontation actions among powers of the International System. Usually, operations in the grey zone area are conducted below the violence threshold, and they are inspired by the principle of deniability.

In the maritime environment, grey zone operations are conducted in the narrow seas, close to the choke points or in the archipelagic waters: here, there are indeed a lot of strategic infrastructures, the sea trade is more vulnerable and concentrated, and it is easier to exploit the results of unconventional actions. China, Russia, Iran, and Turkey operate – in their respective areas of interest – in the grey zone in order to assert their national goals.

---

<sup>49</sup> A. MUSTAFA, *Iran-Israel escalation: Another tanker war?*, August 15, 2021, *ahramonline*, <https://english.ahram.org.eg/NewsContent/50/1203/418836/AIAhram-Weekly/World/IranIsrael-escalation-Another-tanker-war.aspx>





# SCENARI DI COOPERAZIONE TRA LE SPONDE DEL MEDITERRANEO: L'AREA DI LIBERO SCAMBIO AFRICANA (AFCFTA)

VITTORIA VALENTINI

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Cooperazione economica tra Unione Europea e Unione Africana: il quadro normativo – 3. L'evoluzione normativa recente – 4. I cambiamenti geopolitici in corso, l'area di libero scambio africana; l'impatto sulle relazioni euro-africane – 5. I limiti del disegno normativo tra Europa e Africa – 6. Conclusioni

1. Nel quadro della politica di vicinato dell'Unione europea (UE) alla cui base, per quanto riguarda i rapporti tra sponda nord e sponda sud del Mediterraneo, si trova l'accordo di Partenariato euro-mediterraneo (1995), emerge l'importanza dei rapporti che l'Europa intrattiene con il continente africano. Questi ultimi hanno avuto una recente accelerazione a partire dagli accordi di Cotonou (2000). Il quadro normativo di Cotonou definisce i rapporti tra l'Unione europea e l'Africa subsahariana costituendosi come base anche per le relazioni più generali tra l'Unione e i 79 Paesi cosiddetti ACP (African, Caribbean, Pacific). Tale accordo, la cui scadenza, inizialmente prevista in venti anni, è stata prorogata nel 2020, prevede il progressivo abbattimento della povertà e delle barriere all'interscambio tra il continente africano e quello europeo tramite l'integrazione economica dei Paesi africani con il mondo occidentale, condizionando gli aiuti economici alla democraticità dei beneficiari. In questo quadro, l'Unione ha mantenuto nel tempo un certo potere nella sospensione degli aiuti a quegli Stati che fossero ritenuti responsabili di violazioni dei diritti umani e dei principi democratici. Questo perché alla base degli accordi di libero scambio che, con il quadro di Cotonou, l'UE ha potuto concludere con vari Paesi dell'area – i cosiddetti Accordi di partenariato economico, APE – che nascevano con l'idea di ancorare lo sviluppo al commercio.

In termini commerciali, l'Accordo di Cotonou, per come negoziato nel 2000, superava il sistema delle preferenze non reciproche, esistente fin dalle origini della Comunità economica europea, prevedendo l'integrazione progressiva delle economie del Vecchio continente con i Paesi ACP proprio attraverso la stipula degli APE, una serie di

accordi preferenziali *tailor-made*, ovvero costruiti a partire dalle necessità di ciascuna specificità regionale e saldamente ancorati agli obiettivi di sviluppo sostenibile, ai diritti umani e ai principi di cooperazione allo sviluppo. Così, ad oggi, sono in vigore sette accordi di partenariato economico tra l’UE e 32 dei 79 Paesi ACP. Con il tempo, i rapporti tra Unione europea e Africa sub-sahariana, per come erano stati definiti con gli Accordi di Cotonou e nonostante il positivo impatto iniziale in termini di apertura bilaterale al libero scambio, hanno dimostrato alcune criticità. Si tratta di elementi che attengono *in primis* all’eterogeneità in termini di sviluppo economico-politico dei singoli Stati che compongono il gruppo ACP – divenuto nel 2020 Organizzazione degli Stati dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico, OACPS. Le debolezze dell’impostazione di Cotonou risultano per altro accentuate dalla sovrapposizione che nel tempo è avvenuta con altri quadri normativi che hanno descritto i rapporti euro-africani da un punto di vista generale, come la Strategia comune Europa-Africa del 2007, adottata per regolare un canale formale nei rapporti dell’Unione con i Paesi africani. Nonostante queste difficoltà, entrambe le parti si sono impegnate nel tempo ad avviare una riflessione sulle prospettive di rapporto reciproco, raggiungendo nel 2020 un accordo politico per sostituire il quadro di Cotonou. Si tratta di un’intesa politica che si è ufficializzata nel 2021, quando si è tenuta la cerimonia di sigla dell’accordo “post-Cotonou” tra i capi negoziatori dell’UE e quelli dell’OACPS, che ha segnato la conclusione dei negoziati sulla revisione dell’accordo originale. Una volta che entrambe le parti avranno completato le procedure interne di ratifica, l’accordo getterà le basi per la costruzione di un maggiore coordinamento a livello globale. Il nuovo accordo dovrebbe riformare in modo significativo la cooperazione bilaterale e ampliare la portata e l’entità delle ambizioni dell’UE e dell’OACPS, per affrontare meglio le sfide attuali e future sui principali *dossier*: diritti umani, democrazia e *governance*, pace e sicurezza, salute e sanità, istruzione e uguaglianza di genere, nonché sostenibilità ambientale, cambiamenti climatici, sviluppo e crescita sostenibili, migrazione e mobilità<sup>1</sup>.

La *partnership* euro-africana si è poi definita con l’intento di rafforzare la cooperazione economica e lo sviluppo sostenibile con uno

---

<sup>1</sup> Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale, *Post-Cotonou*, in *Politica Estera e Cooperazione allo sviluppo*, [www.esteri.it](http://www.esteri.it).

sforzo congiunto in occasione del primo *summit* UE-Africa, tenutosi al Cairo nel 2000, guidato dall'Unione europea e dagli Stati membri dell'Unione africana, affiancati da diversi attori non statuali. Fu il primo di quella che sarebbe poi diventata una serie di vertici regolarmente organizzati ogni tre anni. Il *format* istituzionale che a partire da allora si è delineato è piuttosto variegato: a partire dagli incontri tra i capi di Stato e di governo che si tengono ogni tre anni, passando per gli incontri a livello ministeriale che si tengono quando necessario, le sedute tra i commissari delle due commissioni, europea e africana, che avvengono una volta l'anno, cui infine si aggiungono quelle comuni tra i Parlamenti di entrambe le unioni.

Il dialogo tra i due continenti, e nello specifico tra l'UE e i 54 Stati africani dell'UA, come detto si è poi ulteriormente intensificato nel 2007, quando a Lisbona è stata emanata la Joint Africa-EU Strategy, che delineava l'aspirazione a un rapporto rinnovato. Per l'occasione i leader di entrambe le parti hanno formulato una strategia che si basa su quattro pilastri fondamentali e che si distacca significativamente dai *format* precedenti, definendo un piano di riforma dei rapporti transcontinentali, aspirando a sostituire al modello delle donazioni per la cooperazione allo sviluppo impostando veri e propri ausili di *policy* per lo sviluppo sostenibile del continente africano. La strategia comune Africa-UE è attuata da allora attraverso piani d'azione pluriennali<sup>2</sup>, anche se si può dire che la sua attuazione rimane ancora embrionale.

2. È stato in realtà con l'insediamento della Commissione europea del 2019 che la politica africana dell'UE ha fatto un cambio di passo. Nel 2020, la Presidente della Commissione Ursula von der Leyen e l'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Sicurezza europea, Josep Borrell, hanno infatti presentato una comunicazione congiunta sulla nuova strategia dell'Unione nei confronti dell'Africa che proponeva la costruzione di una piattaforma di dialogo sulla quale strutturare le future relazioni tra l'UE e l'Africa, in vista delle discussioni con i Paesi partner africani e dell'approvazione di una nuova strategia comune, volta a sostituire quella del 2007. Le cinque questioni principali che la comunicazione affrontava sono: transizione

---

<sup>2</sup> Commissione europea, *Africa-EU Partnership*, reperibile *online* [international-partnerships.ec.europa.eu](https://international-partnerships.ec.europa.eu).

verde e accesso all’energia, trasformazione digitale, crescita e occupazione sostenibili, pace, sicurezza, *governance*, migrazione e mobilità<sup>3</sup>. La ragione di questa volontà di cambiamento è da ritrovare nel mutamento geopolitico internazionale e nel sostanziale cambiamento degli equilibri di potere sul terreno africano. Un sempre più esponenziale aumento demografico del Continente, un’espansione di mercato che non ha mancato di attirare *competitor* internazionali, come la Cina, con la sua penetrazione strategica fatta di investimenti diretti esteri, la Russia e i Paesi del Golfo, a cui si sono sommate molte altre questioni, come il diffondersi dello jihadismo e della radicalizzazione islamica, hanno portato l’Unione a riconsiderare come prioritario un accordo funzionale con il Continente africano.

L’ultimo vertice UE-UA, che si è tenuto nel febbraio del 2022 (posticipato a causa della pandemia), è stato l’occasione per sottolineare la condivisione di comuni obiettivi per un partenariato che miri alla tutela e alla condivisione di valori comuni e al rispetto del diritto internazionale, oltre che a preservare gli interessi delle due aree. Tra gli obiettivi risultano la tutela dei diritti umani per tutti, la parità di genere e l’emancipazione femminile in tutti gli ambiti della vita, lo Stato di diritto, azioni volte a preservare il clima, l’ambiente e la biodiversità, ma anche a promuovere una crescita economica sostenibile e inclusiva e la lotta contro le disuguaglianze. Va sottolineato però che questa positiva congiuntura di intenti è stata svilita e frustrata dalla pandemia da Covid-19 che ha fatto saltare il dialogo, sostanzialmente riordinando le priorità di una parte e dell’altra.

Questo complesso quadro normativo, che, almeno negli intenti, ha mirato nel tempo a costruire una “*partnership* tra pari” è stato di recente affiancato anche dalle conclusioni del sesto *summit* UE-Africa, tenutosi dal 17 e 18 febbraio del 2022. In quell’occasione, è stata ribadita la necessità di un cambiamento nell’impostazione dei rapporti tra il Continente africano e quello europeo. Dalla politica dei sussidi economici e dell’influenza politica, ad una strategia di “sostegno alla governabilità”. Nell’occasione del vertice tenutosi a Bruxelles, le parti hanno concordato una visione comune per il raggiungimento di un partenariato rinnovato. In questo ambito, l’UE, facendo

---

<sup>3</sup> Comunicazione congiunta della Commissione europea e dell’Alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza al Parlamento europeo e al Consiglio europeo, del 9 marzo 2020, *Verso una strategia globale per l’Africa*, JOIN (2020) 4 final.

forza sul progetto Global Gateway<sup>4</sup>, che prevede la mobilitazione di 300 miliardi di euro di investimenti pubblici privati erogabili in cinque anni, ha annunciato il lancio di un pacchetto di investimenti Africa-Europa da 150 miliardi di euro da elargire in sette anni all'Unione africana. Il pacchetto sosterrà l'ambizione globale per il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030 e quelli dell'Agenda africana 2063. Gli investimenti sono previsti soprattutto nelle infrastrutture per energia, trasporti e digitale, per la transizione ecologica, verde e digitale, per la crescita e la creazione di nuovi posti di lavoro, per la sanità pubblica e la formazione. A tal fine, l'UE e l'UA si sono impegnate nel sostegno alle imprese, e all'integrazione economica regionale e continentale attraverso il sostegno all'accordo di libero scambio continentale, AfCFTA<sup>5</sup>.

3. La pandemia da Covid-19 e l'invasione russa in Ucraina hanno sollevato per l'Europa una serie di domande a cui in questi ultimi anni il Continente ha tentato di trovare una risposta. In primo luogo, entrambi questi *shock* hanno reso chiaro all'UE che a livello commerciale ed energetico è necessario diversificare i propri partner. E se è vero che la pandemia ha reso evidente che la globalizzazione non può tornare indietro, la guerra in Ucraina ha posto l'accento sulla necessità di rielaborare le catene di fornitura per avvicinarle alle sponde del Vecchio continente. Così, l'Europa ha nuovamente rivolto la propria attenzione al vicino africano. La presidente della Commissione europea, infatti, non a caso ha intrapreso il suo primo viaggio extra-europeo proprio in Africa, ad Addis Abeba, sede dell'Unione africana. La strategia europea emanata nel 2019 nel tentativo di impostare un nuovo modello di relazioni tra i due continenti comporta per l'UE un impegno costante nei confronti dell'Africa, anche nell'ottica di non perdere quel rapporto privilegiato costruito nel tempo grazie alla vicinanza geografica, ma che ormai da anni si affievolisce in favore di nuove e più strette relazioni che il Continente intrattiene con altri attori. Bruxelles dal 2019 tenta questa via con i mezzi dell'integrazione economica sostenibile e puntando ad una *partnership* tra pari guidata da un interesse reciproco.

---

<sup>4</sup> Commissione europea, *Strategia Global Gateway*, in *Strategie*, [www.commission.europa.eu](http://www.commission.europa.eu)

<sup>5</sup> Consiglio europeo, *Vertice Unione Europea-Unione africana, 17 e 18 febbraio 2022*, [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

In questo contesto è evidente anche l'intenzione europea di non perdere il “treno africano”. Il Continente infatti può essere definito come l'ultimo grande mercato in crescita – ancora da costruire e da integrare. Se è vero infatti che l'Unione europea è il principale partner commerciale per l'Africa, perché secondo gli ultimi dati Eurostat disponibili relativi al 2020, il 28% delle esportazioni africane sono dirette verso l'UE e il 28% delle importazioni verso l'Africa provengono dall'UE, è vero anche che il secondo partner commerciale per l'Africa è la Cina con il 17% delle esportazioni e il 22% delle importazioni<sup>6</sup>. Nel quadro di competizione economica e strategica che si gioca nel continente africano, dove oltre alla Cina, con mosse e strategie diverse, si contendono ruoli di primo piano anche molti altri Stati, l'Unione europea sta perdendo sempre più margine di manovra.

La progressiva regionalizzazione delle relazioni internazionali e degli accordi commerciali, tipica della fase di post-globalizzazione che stiamo vivendo, ha ridefinito anche la posizione africana. L'eccessiva dipendenza dai mercati esteri, da quello europeo e da quello cinese, resta un limite per lo sviluppo africano. Così, in maniera promettente, l'Unione africana ha dato una spinta politica al mercato unico africano, culminata nel marzo del 2018, quando l'Assemblea dei capi di Stato e di governo dell'Unione africana ha adottato il Trattato che istituisce l'Area di libero scambio continentale africana, AfCFTA. Si tratta di un accordo che, per numero di Paesi coinvolti e popolazione interessata, rappresenta l'area di libero scambio più vasta e importante dai tempi della fondazione dell'Organizzazione mondiale del commercio<sup>7</sup>. L'accordo coinvolge l'Unione africana nella sua interezza (tranne l'Eritrea), coinvolgendo quindi una popolazione di circa 1,2 miliardi di persone e comprendendo nel complesso circa 2.500 miliardi di dollari in termini di Prodotto interno lordo. Si tratta di un accordo di grande importanza, soprattutto per l'impatto che può generare per lo sviluppo continentale e per il conseguente mutamento nei rapporti che l'Africa intrattiene con le potenze globali, soprattutto nei termini di una diminuzione della sua dipendenza dall'estero. Il *driver* fondamentale dello sviluppo africano previsto dall'accordo sarà la crescita del Continente, collegata a un incremento del commercio intra-continentale, elemento che fino ad oggi è rimasto solo marginale,

---

<sup>6</sup> Eurostat, *Africa-EU - international trade in goods statistics*, [www.commission.europa.eu](http://www.commission.europa.eu).

<sup>7</sup> R. RIDOLFI, *Africa: la sfida del XXI secolo*, Roma, 2020.

secondo il modello *export-led growth*. Chiaramente, questo obiettivo richiede una forte spinta allo sviluppo industriale, che rimane fondamentale per garantire al Continente un inserimento completo e stabile nel concerto economico delle potenze globali.

In altri termini, si tratta di un accordo importante sia dal punto di vista economico sia geopolitico perché si pone l'obiettivo da sempre auspicato di modificare il funzionamento dei rapporti tra il continente africano e quello europeo, creandoun rapporto più paritario tra le parti.

Se storicamente l'integrazione africana nelle reti globali di produzione si è caratterizzata per la fornitura di beni primari a basso contenuto di valore aggiunto, dall'altro lato l'*export* africano dipende ancora dalle importazioni estere, principalmente dall'UE. Se l'accordo avrà successo, le opportunità di miglioramento saranno molte, a cominciare dal livello di sofisticazione dei prodotti e dei servizi scambiati tra i Paesi africani; questo creerà effetti positivi soprattutto nei comparti alimentare, dei manufatti di base e dei servizi. Il maggiore livello di sviluppo delle catene del valore regionali e il sostegno all'industrializzazione rafforzati dall'accordo potrebbero innescare un processo virtuoso di trasformazione strutturale che permetterà crescita e prosperità per molti dei Paesi del Continente<sup>8</sup>.

La creazione di un mercato unico continentale per i beni e servizi, con l'eliminazione e l'armonizzazione delle barriere al commercio, rappresenterebbe così una grande opportunità proprio per ridefinire la partecipazione africana alle *supply chain* internazionali, favorendo, sostanzialmente, il rafforzamento delle catene di approvvigionamento regionali e di fatto riducendo la dipendenza dell'*export* del Continente dalle importazioni<sup>9,10</sup>.

4. A causa dei ritardi causati dall'esplosione pandemica, l'area di libero scambio intra-africana è entrata in vigore nella pratica solamente nel gennaio del 2021 e la strada verso la piena operatività dell'accordo sembra ancora lunga per la maggior parte dei Paesi del

---

<sup>8</sup> B. VICKERS, *The AfCFTA: A Game-changer for Africa's continental and global trade*, in *Ispi*, 2022, [www.ispionline.it](http://www.ispionline.it).

<sup>9</sup> I. FUSACCHIA, C. PIETROBELLI, *AFCFTA, un'area da non sottovalutare*, in *Formiche*, 2021.

<sup>10</sup> Conferenza dell'UA, 21 marzo 2018, *Agreement establishing the African Continental Free Trade Area*, [www.au-afcfta.org](http://www.au-afcfta.org).

Continente<sup>11</sup>. Tra gli elementi ancora da rafforzare per portare al successo dell'accordo è il miglioramento della logistica e delle infrastrutture del Continente, passando da un modello “verso l'esterno”, di origine storicamente coloniale, per cui le strutture logistiche e di trasporto erano pensate per eradicare le preziose risorse africane e portarle nel meno tempo possibile verso le coste, dove il potere coloniale era più forte e da dove era più semplice esportare, ad un modello “verso l'interno” che facilita invece il commercio intra-continentale.

In tutto ciò, oggi non sembra ancora che i due Continenti riescano a beneficiare a pieno delle positive attese riguardo all'interscambio previste. In effetti, tra le principali sfide che il Continente si trova a dover ancora affrontare vi è la necessaria costruzione di capacità produttive forti, che sono poi l'elemento che attiene alla capacità di sviluppo di un Paese. La pandemia ha poi tra l'altro portato agli occhi di tutte le cancellerie globali l'importanza di sganciare le proprie economie dall'eccessiva dipendenza dall'esportazione di materie prime e dall'instabilità che deriva dalla dipendenza dalle importazioni. In questo senso, l'AfCFTA, come detto, se implementato adeguatamente, dovrebbe portare a un importante rafforzamento delle capacità produttive dell'Africa, ancora intaccate dalla mancanza di capitale umano altamente qualificato, dai bassi livelli di investimento nei segmenti delle catene del valore ad alto valore aggiunto, dalla limitata disponibilità tecnologica e, come già accennato, dai bassi livelli di sviluppo infrastrutturale. Su questo ultimo punto, la Banca africana di sviluppo stima il fabbisogno di infrastrutture nel Continente ancora sui 130-170 miliardi di dollari all'anno, con un *deficit* di finanziamento di 68-108 miliardi di dollari<sup>12</sup>. Sembra evidente quindi che appare cruciale per i Paesi africani riuscire a mobilitare nei prossimi anni risorse interne e attrarre capitali internazionali su larga scala.

5. In conclusione, il quadro normativo che disegna le relazioni politiche e commerciali tra l'Unione europea e l'Africa è oggi fatto di strumenti che non solo guardano a *partnership* economiche più giuste ma che soprattutto si inseriscono nel tentativo di costruire un rapporto bilaterale più profittevole per entrambe le parti. Se infatti le opportunità aperte dagli accordi UE-Africa e dall'area di libero scambio intra-

---

<sup>11</sup> B. VICKERS, *op.cit.*

<sup>12</sup> P. KARKARE, *Strengthening the AU-EU partnership on the economic development and trade agenda*, 2022.



africana sono significative, i due Continenti si trovano ancora a dover fronteggiare pragmaticamente alcune questioni. L'AfCFTA è sicuramente un progetto ambizioso che offre grandi opportunità, ma, tuttavia, la grande sfida per i singoli Stati membri dell'Unione africana sarà di riuscire a integrare nelle politiche commerciali continentali anche *policy* commerciali nazionali, che non solo favoriscano il rafforzamento e la costruzione di economie diversificate tra loro, ma che permettano agli Stati membri di materializzare i guadagni derivanti dal commercio intra-continentale<sup>13</sup>.

A questo punto è lecito domandarsi quali siano le prospettive della cooperazione tra la sponda nord e la sponda sud del Mediterraneo, alla luce del quadro normativo e politico appena descritto.

Nonostante l'AfCFTA costituisca un importante passo in avanti negli sforzi di integrazione dell'Africa nella struttura economico-commerciale globale, si può d'altro canto sostenere che la politica commerciale dell'UE nei confronti dell'Africa ancora oggi non rappresenta quella leva efficiente nel promuovere rapporti economici di mutuo vantaggio tra i due continenti, incidendo significativamente sulla capacità del Continente africano di porsi nello scenario globale come attore unico e coeso. Questo perché, in sostanza, la politica commerciale europea nei confronti dell'Africa rimane in contrasto con l'intenzione più volte espressa dall'UE di sostenere l'integrazione del continente africano per come auspicata dall'accordo AfCFTA.

Vediamo per quali motivi. In primo luogo perché il regime che regola le relazioni commerciali tra il Vecchio continente e l'Africa varia in base alla geografia, differenziando per esempio tra i Paesi del Nord Africa (i cui rapporti con l'Unione sono regolati dalla Politica di vicinato, PEV, e da quattro accordi di associazione individuali con gli Stati nordafricani, eccetto la Libia<sup>14</sup>) e quelli dell'Africa subsahariana (le cui relazioni con il Vecchio continente sono definite, come abbiamo visto, dagli Accordi di Cotonou e dalla Strategia comune Europa-Africa), all'esistenza di Accordi di partenariato economico, APE. Poiché queste variazioni nel quadro giuridico sono prevalenti all'interno di ciascuna comunità economica regionale, i Paesi africani si trovano

<sup>13</sup> I. FUSACCHIA, C. PIETROBELLI, *op.cit.*

<sup>14</sup> Già nel 1985 uno studioso sottolineava l'esistenza di un "mosaico" di accordi tra la CEE di allora e i Paesi dell'area mediterranea. Gli accordi differivano per la natura legale, il contenuto economico, il grado di preferenza accordato e quello di reciprocità richiesto. Cfr. R.C. HINE, *The Political Economy of European Trade*, Harvester Press, 1985.

spesso nella difficile posizione di dover scegliere tra il rispetto degli impegni regionali, da un lato, e il regime commerciale stabilito dall'UE, dall'altro.

La frammentazione causata in Africa dalla politica commerciale europea è evidente anche nella regionalizzazione che il *framework* giuridico tra Paesi ACP e Europa ha delineato, con la definizione dei cinque accordi di libero scambio (APE) conclusi con cinque raggruppamenti regionali diversi (Africa occidentale, Africa centrale Africa orientale e australe, Comunità dell'Africa orientale, Comunità per lo sviluppo dell'Africa australe). In definitiva, dal lato africano appare quasi come un incentivo a non impostare una politica commerciale unitaria e coerente. Questo perché l'insieme degli strumenti europei in pratica garantisce la sicurezza di accesso ad un mercato profittevole ai Paesi africani, che così nel tempo hanno accettato di aderire ad un regime commerciale preferenziale targato UE, al cui interno però vengono perseguiti principalmente gli interessi e gli scopi dell'Unione<sup>15</sup>.

In effetti, nonostante l'effetto complessivo provocato dalle preferenze commerciali previste dal quadro normativo con l'UE sia stato indubbiamente positivo è anche chiaro che nel tempo gli effetti benefici sono stati abbastanza limitati: le capacità produttive e le esportazioni dei Paesi africani sono rimaste eccessivamente concentrate sui beni primari e sui prodotti di basso valore, con una diversificazione insufficiente.

In definitiva, l'eterogeneità normativa con la quale l'UE si appropria all'Africa, in via prettamente regionale e non sovra-nazionale, ha costituito una reale limitazione all'integrazione del commercio continentale e ha finito per indebolire anche il mandato stesso dell'Unione africana. In questo quadro, l'implementazione della promettente African Free Trade Area rischia di rimanere imbrigliata nella trappola del regionalismo commerciale<sup>16</sup>. Nell'ottica di permettere all'Africa di parlare ad una sola voce dall'altro lato del Mediterraneo e soprattutto di non continuare a lasciare spazio alle potenze autocratiche del globo, è perciò necessario che lo stesso partenariato UE-Africa si impegni nei settori di interesse reciproco nei quali può favorire lo sviluppo di valore aggiunto e di vantaggi comparati.

---

<sup>15</sup> D. LUKE, M. DESTA, S. MEVEL, *The European Union is undermining prospects for a free trade agreement with Africa*, Trade Policy Programme, 2021, [www.blogs.lse.ac.uk](http://www.blogs.lse.ac.uk).

<sup>16</sup> N. RESTY, *The Eu-Au Trade and Development partnership. Towards a new era?*, in *FEPS Policy Briefs*, 2021, [www.feps-europe.eu](http://www.feps-europe.eu).

Le disuguaglianze strutturali e istituzionali all'interno delle relazioni commerciali UA-UE sono in gran parte perpetuate dalle differenze storiche tra i due continenti, che possono essere considerati come due "mondi" diversi in termini di livelli di avanzamento sotto diversi aspetti – tra cui le capacità economiche e umane, ma anche le differenze nel dinamismo economico e nella diversificazione della produzione. Queste e altre differenze continuano ad ostacolare la capacità del partenariato di raggiungere gli obiettivi dichiarati nei vari quadri di politica commerciale e di sviluppo. Di conseguenza, la natura intrinseca delle asimmetrie e i fattori che impediscono un quadro equo in materia di commercio e sviluppo tra l'UA e l'UE richiedono sforzi concertati da entrambe le parti. Ciò è particolarmente importante perché l'Europa è ancora il principale partner commerciale e il commercio e lo sviluppo rimarranno i fattori-chiave del partenariato, grazie al grande potenziale di realizzazione di obiettivi reciprocamente vantaggiosi. Non bisogna infatti dimenticare che i due continenti restano preziosi vicini.

Pertanto, nell'ottica di rafforzare e di rendere più paritaria la *partnership* euro-africana per come auspicato già dal 2019 dalla Commissione europea, è necessario in primo luogo un reale impegno europeo nel sostenere l'UA nel processo di rafforzamento delle capacità produttive e delle catene di valore regionali che possano essere profittevoli per gli Stati membri e nell'abbattimento progressivo delle barriere al commercio intra-continentale. In sostanza, l'Unione dovrebbe impegnarsi nel sostenere l'implementazione dell'Area di libero scambio africana e nel tentativo di sbrogliare la matassa del regionalismo commerciale che di fatto depaupera l'incisività dell'azione sovranazionale dell'Unione africana. Queste sembrano oggi essere le chiavi di volta per costruire la tanto auspicata *partnership* tra pari tra le due sponde del Mediterraneo.

#### ABSTRACT

*Cooperation Scenarios Across the Mediterranean.  
The African Free Trade Area (Afcfta)*

The paper aims to provide an overview of the EU-African Union trade relations, highlighting their strengths and weaknesses. Starting with an initial introduction on the framework defining Euro-African relations, the analysis shifts to Africa's geopolitical and strategic changes and the recently renewed

European focus on the Continent's affairs. The focus then concentrates on the opportunities created by the African Free Trade Area, AfCFTA, and the on the impact its full implementation could determine on the African Continent's relations with the rest of the world. Eventually, the analysis concludes with some considerations of the difficulties in implementing Euro-African ties, especially in moving from a scheme of relations based on the logic of aid, to more equal and bilaterally profitable relations. In this framework, the analysis reveals a specific weakness of the AfCFTA in explaining the effects expected to improve the African relationship with the EU.

## LIBIA: OLTRE LO STALLO POLITICO

UMBERTO PROFAZIO

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Una calma precaria – 3. Il ritorno della polarizzazione politica – 4. La lotta per Tripoli – 5. La leva petrolifera – 6. La politicizzazione della NOC – 7. Il mantenimento dello *status quo* – 8. Il nuovo corso degli Emirati – 9. L'oltranzismo del Cairo – 10. Verso una soluzione ibrida.

1. Le ripercussioni del conflitto in Ucraina, dove l'invasione russa iniziata il 24 febbraio 2022 ha rappresentato uno spartiacque storico di importanza fondamentale non solo per l'Europa ma anche per l'emersione di un nuovo ordine globale multipolare, si sono naturalmente fatte sentire anche sulle rive del Mar Mediterraneo. Il bacino ha evidentemente riscoperto la sua centralità nell'ambito della contrapposizione tra l'Occidente e la Russia, anche a causa degli sviluppi associati agli eventi bellici nel Mar Nero che hanno temporaneamente sospeso i flussi commerciali. Le ricadute sono state evidenti, in particolare sui Paesi della sponda sud che stanno ancora attraversando una profonda recessione economica causata anche dalla crisi del grano. Paesi tradizionalmente sprovvisti di importanti riserve energetiche e idrocarburi, quali Egitto e Tunisia, ad esempio, sono stati costretti a ricorrere a prestiti da parte del Fondo Monetario Internazionale (FMI) per riassetare le proprie finanze pubbliche e contenere un debito su cui incidono pesantemente l'improvviso rialzo dei prezzi del greggio e, più in generale, del costo della vita.

Discorso diverso, evidentemente, per i membri del cartello dell'*Organisation of Petroleum Exporting Companies* (OPEC), che hanno naturalmente approfittato della manna petrolifera per riassetare i bilanci pubblici e ricostituire le riserve di valuta estera sostanzialmente erose dalla caduta dei prezzi del greggio della scorsa decade e che ha raggiunto picchi record nella fase più acuta della pandemia di COVID-19. Unica eccezione alla regola sembrerebbe essere la Libia, dove, nonostante il cessate il fuoco firmato nel 2020 dalle fazioni rivali sia sostanzialmente rimasto in vigore, il perdurare dello stallo politico sta ponendo le condizioni per un ritorno alla conflittualità degli anni passati, questa volta aggravata dalla presenza di numerosi attori esterni, retaggio dell'ultima fase conflittuale del biennio 2019-2020. Nonostante l'attenzione globale si sia inevitabilmente spostata verso il tea-

tro ucraino, in una guerra civile come quella libica che evidentemente attraversa fasi cicliche caratterizzate da improvvise fiammate cinetiche e lunghe pause di assestamento, la sospensione della transizione sta ponendo le premesse per una maggiore volatilità suscettibile di sfociare in nuovi scontri sul terreno.

2. La natura intrattabile del conflitto congelato in Libia è stata confermata ancora una volta alla fine di questa estate, quando scontri tra milizie rivali a Tripoli tra il 26 e il 27 agosto hanno causato almeno 42 morti a circa 160 feriti, secondo le stime ufficiali, sconvolgendo la calma precaria che ha governato il Paese fin dal cessate il fuoco. Il ritorno della polarizzazione politica, una peculiarità della transizione libica almeno dallo scoppio della seconda fase della guerra civile tra l’Operazione Dignità e l’Operazione Alba della Libia del 2014, è stata la causa principale dei combattimenti che hanno coinvolto diverse milizie presenti nella capitale e nei dintorni. L’attacco preventivo con il quale le *Stability Support Authority* (SSA) hanno sconfitto il signore della guerra Haitham al-Tajouri mentre le *Special Deterrence Force* (SDF) prendevano il controllo del quartier generale delle rivali *Nawasi Brigade* non sono state solo l’ennesimo episodio della continua disputa territoriale tra gruppi armati rivali che ha insanguinato la capitale nel corso degli ultimi anni. L’esito dei combattimenti ha infatti anche riconfigurato i rapporti di potere all’interno di Tripoli e nelle aree immediatamente circostanti.

In effetti, con l’allontanamento definitivo dalla capitale di Tajouri (precedentemente a capo delle *Tripoli Revolutionaries Brigade* – TRB) e di Mustapha Qaddour (leader delle *Nawasi Brigade*), il *Government of National Unity* (GNU) ha consolidato la sua presa su Tripoli, neutralizzando, forse in maniera definitiva, la sfida posta dal rivale *Government of National Stability* (GNS). Nato a seguito dell’interruzione del processo elettorale del 2021 per iniziativa della *House of Representatives* (HoR, la camera del parlamento libico di base a Tobruk), il GNS ha tentato più volte di utilizzare i gruppi armati presenti a Tripoli come cavalli di Troia contro il premier del GNU Abdul Hamid Dbeibah, rimasto al potere nonostante l’esplicita natura temporanea del suo governo, inteso come un esecutivo di transizione incaricato di portare il Paese all’ormai effimero appuntamento elettorale. Tale condizione, posta dal *Libyan Political Dialogue Forum* (LPDF), non è stata l’unica ad essere disattesa, in quanto già precedentemente lo stesso Dbeibah aveva posto la sua candidatura alle con-

troverse elezioni presidenziali, violando così i termini della roadmap stabilita dall'LPDF con il support della *United Nations Support Mission in Libya* (UNSMIL).

3. La controversa candidatura di Dbeibah alle elezioni presidenziali si è andata ad aggiungere alla presenza tra i candidati di personalità altamente tossiche per una genuina transizione verso istituzioni democratiche e rappresentative. L'improvvisa ma alquanto scontata riapparizione di Saif al-Islam Gheddafi, delfino designato dal padre Muammar per reggere le future sorti della ormai defunta Jamahiriya, ha agitato i fantasmi di un non remoto passato, spesso guardato con nostalgia da ampie fasce della popolazione ormai esauste dopo una decade di transizione caotica. Allo stesso tempo l'ombra autoritaria del Generale Khalifa Haftar, artefice di una vera e propria resurrezione politica dopo la disfatta della sua *Libyan National Army* (LNA) alle porte di Tripoli nel 2020, minacciava di stagliarsi in modo imponente sull'intero processo elettorale, sulla base di un modello ben collaudato nel vicino Egitto dal Presidente Abdel Fattah al-Sisi. L'avvelenamento del clima politico, con la conseguente impossibilità di tenere le elezioni nei tempi stabiliti, ha quindi portato l'*High National Elections Commission* (HNEC) a decretare la posticipazione a tempo indefinito, lasciando così la Libia sospesa in un vuoto politico.

Ed è proprio in questo contesto che si sono create le premesse per la fine dell'esperimento inaugurato dall'LPDF, approfittando della finestra di opportunità rappresentata dal cessate il fuoco e da un radicale cambiamento delle dinamiche regionali ed internazionali. L'impossibilità di tenere le elezioni ha infatti fornito a Dbeibah l'opportunità per trasformare il suo governo di scopo in un esecutivo di natura duratura, se non permanente, come già preannunciato nelle settimane successive al suo insediamento dalla richiesta di un bilancio pubblico del tutto sproporzionato per un mandato ad interim<sup>1</sup>. Disposto a lasciare l'incarico solo a favore di un governo eletto legittimamente a seguito di un processo elettorale libero ed equo, l'arroccamento di Dbeibah ha reso ancora più impazienti i principali contendenti e rivali politici, favo-

---

<sup>1</sup> L'impossibilità di ottenere l'approvazione della legge di bilancio da parte dell'HoR ha costretto quindi Dbeibah a ricorrere ad un meccanismo di finanziamento temporaneo, secondo il quale il GNU sarebbe autorizzato a spendere mensilmente 1/12 del precedente budget. A. EL-GOMATI, *Bargains and Blackmail: The economic side of Libya's political crisis*, 6 July 2022, Italian Institute for International Political Studies (ISPI), <https://www.ispionline.it/en/publication/bargains-and-blackmail-economic-side-libyas-political-crisis-35663>.

rendo il ritorno della polarizzazione politica. Se la nomina di Fathi Bashagha quale Prime Ministro del GNS è sicuramente frutto di un collaudato tandem con il Presidente dell'HoR Agila Saleh che era già emerso nel marzo 2021 a Ginevra durante la selezione del nuovo esecutivo di unità nazionale (poi affidato alla coppia composta da Dbeibah e Mohammed Menfi, quest'ultimo nominato a capo del *Presidency Council* - PC), l'esplicito sostegno di Haftar a favore del GNS alzava sicuramente la posta in gioco.

4. L'emergere di questa inaspettata coalizione va sicuramente fatto risalire all'incontro del 21 dicembre 2021 tra Bashagha e Haftar a Bengasi. Avvenuto immediatamente dopo la posticipazione delle elezioni, l'incontro ha delineato i contorni di un fronte che ha fatto dell'opportunità politica la sua cifra maggiore. Un trasformismo che, sebbene rappresenti un fenomeno trasversale ad entrambi gli schieramenti rivali, ha forse trovato la sua più alta espressione nel GNS, in considerazione di come Bashagha e Haftar abbiano trovato un comune denominatore dopo essere trovati sui fronti opposti della barricata durante l'assedio di Tripoli da parte dell'LNA e dei suoi alleati durante il 2019-2020<sup>2</sup>. L'influenza di Haftar nella composizione del nuovo governo, insediatosi a Tobruk il 3 marzo 2021 dopo aver ottenuto la fiducia da parte dell'HoR, è stata messa in luce a più riprese. A colpire, in particolare, è stata la cospicua presenza di fedelissimi del feldmaresciallo nel nuovo gabinetto, a partire da Ali al-Qatrani e Salem Maatouq al-Zedma<sup>3</sup> come vice di Bashagha; per finire con la nomina di Ihmeed Houma in qualità di Ministro della Difesa, Khaled Massoud Abdrabbu come Ministro della Giustizia e Osama Hammad come Ministro delle Finanze.

In un contesto internazionale radicalmente alterato dall'intervento della Russia in Ucraina, il GNS non ha fatto fatica ad ottenere immediatamente il riconoscimento da parte di Mosca e del Cairo, quest'ul-

---

<sup>2</sup> Bashagha in particolare è stato precedentemente Ministro degli Interni del Government of National Accord (GNA), esecutivo di stanza a Tripoli riconosciuto dall'ONU e da gran parte della comunità internazionale durante l'assedio della capitale da parte dell'LNA di Haftar.

<sup>3</sup> Salem Maatouk Zedma è il fratello di Hassan Maatuk Zedma. Quest'ultimo è una figura apicale nella 128° Brigata della LNA e molto vicino ai figli dello stesso Generale Haftar. H. THARWAT, *Backdoor deals leave Haftar as Libya's kingmaker in new Bashagha government*, 3 March 2022, Mada Masr, <https://www.madamasr.com/en/2022/03/03/feature/politics/backdoor-deals-leave-haftar-as-libyas-kingmaker-in-new-bashagha-government/>.



timo con delle ripercussioni molto più importanti a livelli regionale, come potremmo vedere tra poco. Sul piano domestico invece, la nascita di un nuovo polo di potere nell'est della Libia, con Fathi Bashagha a fare la spola tra Bengasi e Sirte (quest'ultima sede poi scelta come definitiva dal GNS) ha inevitabilmente portato ad un innalzamento delle tensioni ed una maggiore volatilità. I tentativi del GNS di insediarsi a Tripoli, sede delle principali istituzioni economiche e finanziarie della Libia, hanno infatti causato un graduale riallineamento delle milizie e dei diversi gruppi armati, a partire dal 10 marzo 2022, quando la mobilitazione di forze a sostegno di Bashagha è stata respinta a Castalverde (Garabulli, 65 km ad est della capitale). A partire da questo preciso momento, la lotta per il controllo della capitale si è intensificata. Un nuovo tentativo è avvenuto il 17 maggio 2021, quando Bashagha è stato costretto a lasciare Tripoli, dopo essere riuscito a entrare brevemente con la collaborazione delle già menzionate *Nawasi Brigade* e della 166° Brigata (precedentemente parte delle *Sirte Protection Force* - SPF).

5. Alla luce di questi primi tentativi, gli scontri di fine agosto 2022 hanno quindi rappresentato l'epilogo degli infruttuosi tentativi di Bashagha di prendere il controllo di Tripoli con la forza, facendo leva sui gruppi armati presenti nella capitale. Il risultato finale è stata una nuova geografia nel panorama composito delle milizie in Tripolitania, con un evidente rafforzamento del fronte a sostegno di Dbeibah. Alla già menzionata ascesa delle SSA<sup>4</sup> e della 444° Brigata, scudo principale del GNU nei principali affrontamenti, ha fatto da contraltare il declino definitivo delle *Nawasi Brigade* e di Haitham Tajouri, parte integrante del cartello delle milizie di Tripoli che ha beneficiato dell'economia di guerra nella capitale nel corso degli ultimi anni. A uscire parzialmente sconfitto da questa nuova fase conflittuale è stato anche Osama al-Juweili, comandante militare della regione occidentale del PC. Figura chiave delle importanti milizie di Zintan, Juweili aveva deciso di saltare sul carro di Bashagha salvo poi vedere l'avanzata delle sue milizie verso Tripoli di fine agosto 2022 sbarrata, molto proba-

---

<sup>4</sup> Quest'ultima accusata a più riprese da diverse organizzazioni umanitarie di massicce violazioni dei diritti umani, come uccisioni extra-giudiziarie, detenzioni arbitrarie, intercettazioni a detenzioni arbitrarie di migranti, tortura, lavoro forzato, etc. *Libya: Hold Stability Support Authority militia leaders to account*, 4 May 2022, Amnesty International, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2022/05/libya-hold-stability-support-authority-militia-leaders-to-account/>.

bilmente dalla minaccia dell'intervento dei droni di fabbricazione turca TB2 Bayraktar, principale *atout* militare della coalizione facente capo a Dbeibah<sup>5</sup>.

In questa fase concitata, che ha messo a serio rischio le fondamenta del cessate il fuoco, a sorprendere di più è stata forse la riluttanza dell'LNA a farsi trascinare direttamente nel conflitto. A differenza delle aspettative e di una narrazione troppo spesso parziale, Haftar ha optato per un atteggiamento attendista, decidendo di non muovere le proprie truppe verso Tripoli e lasciare che il tentativo di Bashagha, a cui aveva comunque manifestato il suo esplicito sostegno, facesse pienamente il suo corso. Scottato dal fallimento della sua precedente offensiva sulla capitale e riabilitatosi da poco agli occhi dell'opinione pubblica interna e internazionale, il feldmaresciallo ha invece approfittato del cambiamento delle dinamiche internazionali scaturite dal conflitto in Ucraina per mettere Dbeibah con le spalle al muro utilizzando sia la minaccia militare che la leva economica. Il blocco dei principali terminali nel crescente petrolifero e lo stato di forza maggiore dichiarato dalla *National Oil Corporation* (NOC) presso i giacimenti di Sharara ed El-Feel (tutte aree sotto il controllo diretto o indiretto dell'LNA) sono infatti avvenuti a pochi giorni dall'invasione russa dell'Ucraina, in un contesto caratterizzato dalla forte suscettibilità del mercato del greggio ad ogni possibile alterazione delle sue condizioni<sup>6</sup>.

6. Retrospectivamente, si può certamente affermare che l'intervento militare di Haftar non è andato al di là del piano puramente ipotetico, sostanzialmente delegato all'iniziativa autonoma di Bashagha e infine non concretizzatasi pienamente, se non attraverso at-

---

<sup>5</sup> L'episodio, non confermato, farebbe propendere per lo scioglimento dei dubbi di Ankara sulla difficile scelta tra Bashagha e Dbeibah ben prima del famigerato *Memorandum of Understanding* (MoU) sulla collaborazione in materia energetica del 3 ottobre 2022, con il quale tuttavia la Turchia decideva di spostare tutto il proprio peso a favore del GNU. F. TASTEKIN, *Turkey supports Libya's Tripoli forces amid deadly battles*, 3 September 2022, <https://www.al-monitor.com/originals/2022/09/turkey-supports-libyas-tripoli-forces-amid-deadly-battles>.

<sup>6</sup> La presenza di mercenari russi della famigerata Wagner Company presso i giacimenti e terminali soggetti al blocco petrolifero non è certo passata inosservata, ma è ormai divenuta parte di una competizione globale che ha le sue principali ripercussioni proprio sui mercati energetici. U. PROFAZIO, *The bonds that tie Libya and Ukraine*, 17 May 2022, TRENDS Research and Advisory, <https://trendsresearch.org/insight/17-05-2022/>.

teggiamenti di postura strategica<sup>7</sup>. Discorso diverso invece va fatto per l'uso della leva petrolifera: a dispetto delle consuete smentite, è risultato abbastanza evidente come dietro le interferenze nel delicato settore petrolifero vi fosse la mano invisibile di Haftar, anche in considerazione delle principali richieste espresse dai dimostranti che, a partire dal mese di marzo 2022, avevano interrotto la produzione e l'esportazione del greggio nei siti già menzionati. Le condizioni poste per la riapertura ricalcavano sostanzialmente le richieste del triumvirato composto da Bashagha, Haftar e Saleh: dimissioni di Dbeibah al fine di consentire al GNS di prendere pienamente il potere ed entrare finalmente a Tripoli e sostituzione del presidente della NOC Mustafa Sanalla, considerato molto vicino agli interessi delle principali multinazionali petrolifere occidentali. Già sotto pressione da diversi anni, Sanalla aveva già visto il suo enorme potere gradualmente eroso dall'istituzione di un Ministero del Petrolio e del Gas nel nuovo GNU, affidato a una figura considerata vicina ad Haftar come Mohammed Aoun.

Strumento già utilizzato con discreto successo da Haftar stesso poco prima della conferenza di Berlino del gennaio 2020, questo secondo blocco petrolifero è risultato sicuramente più effettivo della sola minaccia bellica. L'avvicendamento tra Sanalla e Ferhat Bengdara, ex governatore della *Central Bank of Libya* (CBL) tra il 2006 e il 2011 e considerato anche egli come molto vicino ad Haftar, ha sicuramente soddisfatto le condizioni poste dal feldmaresciallo dell'LNA, consentendo la riapertura dei pozzi e dei terminal petroliferi sulla base di un compromesso che ha consentito l'erogazione dei fondi per il pagamento dei salari agli stessi effettivi dell'LNA da parte di Tripoli. La vicenda ha mostrato in tutta evidenza la complicata natura del conflitto in Libia, aggrovigliandone ancor di più la trama con dei riflessi importanti sia sul piano domestico che a livello internazionale. La sostituzione di Sanalla ha infatti aperto la porta ad una pericolosa politiciz-

---

<sup>7</sup> Come il temporaneo ritiro della rappresentanza dell'LNA dal *Joint Military Council* (noto anche come Commissione 5+5 creata a seguito del cessate il fuoco e che vede la partecipazione di ufficiali militari delle fazioni rivali). La decisione, presa il 9 aprile 2022, ha messo seriamente in dubbio il mantenimento della tregua ed ha anticipato il blocco petrolifero, chiesto dagli stessi rappresentanti dell'LNA nel JMC assieme alla chiusura della strada litoranea tra Misurata e Sirte ed al boicottaggio completo del GNU. S. ZAPTIA, *Haftar's representatives in the 5+5 Joint Military Commission announce suspension of their participation in the commission*, 10 April 2022, Libya Herald, <https://www.libyaherald.com/2022/04/hafters-representatives-in-the-55-joint-military-commission-announce-suspension-of-their-participation-in-the-commission/>.

zazione del settore petrolifero. Da soggetto indipendente incaricato di gestire il settore petrolifero e ottimizzare i ricavi, la NOC è infatti divenuta parte integrante della lotta per il potere in Libia, fonte principale degli introiti finanziari dello State ed in quanto tale principale oggetto del contendere tra le due fazioni rivali, con inevitabili conseguenze sul tessuto socioeconomico del Paese.

7. Non è un caso, infatti, che la nomina di Bengdara sia avvenuta solo a seguito dell'ondata di proteste che ha sconvolto la Libia agli inizi di luglio 2022, culminata nell'attacco dei manifestanti alla sede dell'HoR a Tobruk. Esasperati per il deterioramento delle condizioni economiche e l'aumento del costo della vita (ai quali il conflitto in Ucraina ha certamente contribuito), migliaia di persone hanno infatti manifestato nei principali centri della Libia, chiedendo soluzioni radicali come lo scioglimento dei principali organi elettivi e nuove elezioni. Sebbene le soluzioni proposte dai manifestanti siano difficilmente attuabili e comunque denotino una tendenza populista e autoritaria comune all'intera regione<sup>8</sup>, le proteste sono state un campanello d'allarme per l'intero establishment politico, evidentemente interessato al mantenimento ed alla perpetuazione dello *status quo*. Alla luce di queste considerazioni, è abbastanza evidente come la disarticolata mobilitazione popolare abbia contribuito ad un aumento delle tensioni sociali che sono percepite come una minaccia dalle élite di entrambi gli schieramenti rivali. Il verificarsi di queste condizioni ha quindi consentito il raggiungimento di un compromesso per l'avvicendamento alla testa della NOC, curiosamente concordato in via preliminare non in Libia ma negli Emirati Arabi Uniti (EAU), soggetto terzo interessato in quanto parte integrante del conflitto in Libia.

Secondo diverse ricostruzioni, l'intermediazione degli EAU è stata fondamentale per il raggiungimento di un accordo, frutto dell'incontro tra Saddam Haftar (figlio del Generale Khalifa Haftar e apparentemente delfino designato) e Ibrahim Dbeibah (nipote di Abdul Hamid Dbeibah e suo consigliere speciale) proprio ad Abu Dhabi<sup>9</sup>. La flessibilità di Dbeibah e Haftar a trovare un *modus vivendi* non è

---

<sup>8</sup> Dove il funzionamento delle istituzioni rappresentative è stato messo in discussione da proteste di natura populista come in Iraq, o da pulsioni autoritarie come in Tunisia. U. PROFazio, *A manifest democratic regression*, 3 August 2022, NATO Defence College Foundation, <https://www.natofoundation.org/maghreb/a-manifest-democratic-regression/>.

<sup>9</sup> U. NECAT TASCÌ, *Libya's elites may unite, but elections still elusive*, 18 July 2023, al-Jazeera, <https://www.aljazeera.com/news/2022/7/18/libyas-elites-may-unite-but-elections-still-elusive>.

certamente sorprendente, essendo figlia di quel trasformismo politico trasversale a cui abbiamo precedentemente accennato. Tuttavia, la vicenda mette anche in risalto due elementi principali. Sul piano interno, essa evidenzia la natura del tutto strumentale del GNS, inteso come fronte principale dietro il quale si nasconde il desiderio irrefrenabile di Haftar di entrare a Tripoli con tutti i mezzi disponibili, leciti e non leciti. Corollario principale di questa malcelata volontà già emersa a più riprese nel corso della tumultuosa transizione libica è la natura del tutto superflua e per certi versi pletorica dell'esperimento rappresentato da Bashagha, rimasto sostanzialmente ai margini delle dinamiche politiche a seguito del raggiungimento dell'accordo sulla NOC e la conseguente spartizione sia pur provvisoria dei proventi petroliferi. La stella di Bashagha, già in declino dopo la nomina di Bengdara, è poi definitivamente tramontata dopo gli scontri di Tripoli dello scorso agosto, che hanno dimostrato l'incapacità (e conseguente inutilità agli occhi di Haftar) dell'ex Ministro degli Interni del GNA di entrare nella capitale.

8. Sul piano esterno invece, l'avvicendamento alla testa della NOC ha confermato una certa fluidità delle posizioni internazionali dei principali attori interessati. Per certi versi, si potrebbe parlare anche di un capovolgimento, ove si prenda in considerazione il visibile cambio di rotta operato dagli EAU, già desumibile dalla mediazione effettuata per sbloccare lo stallo relativo alla nomina di Bengdara. Se da una parte, infatti, l'intervento diplomatico di Abu Dhabi ha dato finalmente soddisfazione ad Haftar, con cui gli EAU hanno intrattenuto relazioni molto strette poi sfociate visibilmente nel sostegno militare dato all'LNA durante la battaglia per Tripoli del biennio 2019-2022, esso ha anche mantenuto in vita l'esecutivo di Dbeibah, proprio nel suo momento di massima difficoltà. L'atteggiamento conciliante degli EAU, dopo gli eccessi durante l'offensiva di Haftar contro Tripoli, è sicuramente figlio di una particolare congiuntura storica caratterizzata dalla normalizzazione delle relazioni internazionali con i principali rivali storici, come il Qatar e la Turchia, protagonisti di una vera e propria guerra per procura che ha trovato anche in Libia uno dei principali terreni di scontro<sup>10</sup>. L'impossibilità di prevalere militarmente e una serie di fattori storici ed economici ha quindi portato ad una graduale

---

<sup>10</sup> E. BADI, *The UAE is making a precarious shift in its Libya policy. Here's why*. 27 October 2022, Atlantic Council, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/the-uae-is-making-a-precarious-shift-in-its-libya-policy-heres-why/>.

distensione regionale, agevolata anche dal cambio di amministrazione negli Stati Uniti.

Il nuovo corso degli EAU in Libia, riassumibile in un atteggiamento meno dogmatico, è emerso a più riprese, non da ultimo nella forma di una non meglio precisata fornitura di veicoli militari al GNU, ipotesi impensabile fino a qualche mese fa, quando Abu Dhabi risultava tra i principali sponsor di Haftar, spesso in violazione dell'embargo sulle armi decretato dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU. L'invio di veicoli corazzati, comprendenti TLC 76 montanti dallo *Streit Group*, società con sede negli Emirati, sarebbe stata sollecitata dallo stesso Dbeibah, con il GNU che ha chiesto un'esenzione speciale al Comitato delle Sanzioni sulla Libia per finalità di contrasto all'immigrazione clandestina. La vicenda avrebbe offerto l'occasione ad alcuni media occidentali per speculare sul sequestro di veicoli corazzati BATT UMG fabbricati dal gruppo *The Armoured Group* (TAG, sempre con sede negli Emirati) da parte dell'Operazione IRINI di EUNAVFOR MED lo scorso ottobre. Secondo alcune ricostruzioni, infatti, il destinatario finale di tale carico sarebbe stato lo stesso GNU, nonostante i precedenti indicassero come Haftar sia stato finora il principale beneficiario delle spedizioni provenienti dagli EAU in generale e dal TAG in modo specifico. Nonostante i dubbi sulle fonti di tali ricostruzioni<sup>11</sup>, il riavvicinamento degli EAU a Tripoli è abbastanza evidente ed è stato messo in risalto anche durante l'ultima visita di Dbeibah ad Abu Dhabi, dove il premier del GNU ha incontrato il Presidente Sheikh Mohammed bin Zayed al-Nahyan.

9. Dettato visibilmente dal cambio di congiuntura internazionale e da nuove dinamiche regionali, il nuovo corso di Abu Dhabi in Libia ha fortemente infastidito l'Egitto che, a partire dalla creazione del GNS ha invece mostrato pieno sostegno a Bashagha, dopo un periodo in cui, per ragioni prevalentemente economiche e con un occhio di riguardo per i progetti di ricostruzione del vicino Paese martoriato da più di dieci anni di guerra civile, aveva intessuto relazioni con le autorità di Tripoli. L'oltranzismo del Cairo è emerso a più riprese, con picchi vertiginosi raggiunti in occasione dei vertici della Lega Araba. All'uscita della delegazione egiziana dalla riunione preparatoria al

---

<sup>11</sup> Inizialmente apparsi su Africa Intelligence. UN, Tripoli, Abu Dhabi play game of bluff over arms embargo, 08 February 2023, Africa Intelligence, <https://www.africaintelligence.com/north-africa/2023/02/08/un-tripoli-abu-dhabi-play-game-of-bluff-over-arms-embargo,109911427-eve>

Cairo nel settembre 2022, quando il Ministro degli Esteri del GNU Najila al-Mangoush ha preso la presidenza rotatoria, ha fatto poi seguito il boicottaggio dell'interministeriale di Tripoli del 22 gennaio 2023, al quale hanno partecipato solo i rappresentanti di Algeria, Oman, Palestina, Qatar, Sudan e Tunisia, un raggruppamento abbastanza indicativo dei nuovi fronti contrapposti sulla crisi libica e che mette fortemente in dubbio la narrazione comune sulla ormai generalizzata distensione regionale.

Limitata finora al piano puramente diplomatico, la forte reazione dell'Egitto alla nuova geografia del potere venutasi a delineare in Libia con il contributo attivo degli EAU ha certamente incrinato i rapporti con Abu Dhabi, innescando reazioni a catena che hanno portato il Cairo a rivedere a sua volta la propria posizione regionale<sup>12</sup>. Una timida riapertura con il Qatar e, soprattutto, con la Turchia potrebbe avere conseguenze importanti per il file libico, contribuendo ad appianare divergenze ormai radicate e favorire il raggiungimento di una soluzione consensuale. Tuttavia, la grave crisi economica che sta imperverando in Egitto e le conseguenze del devastante terremoto che il 6 febbraio 2023 ha colpito Siria e Turchia sposterà prevedibilmente l'attenzione di Ankara e del Cairo verso il piano interno, anche alla luce dell'approssimarsi delle elezioni presidenziali in Turchia questa estate. Occorre inoltre notare come la normalizzazione dei rapporti diplomatici tra Egitto e Turchia continua a segnare il passo, complice anche la irrisolta questione relativa alle dispute territoriali nel Mediterraneo Orientale, aggravate da dure prese di posizione da parte di entrambi i contendenti in Libia e nelle sue immediate vicinanze.

10. Il già menzionato MoU dell'ottobre 2022 tra il GNU e la Turchia ha infatti nuovamente riaperto il vaso di Pandora relativo alle dispute nel Mediterraneo Orientale, favorendo una partecipazione più attiva della Grecia, ormai parte integrante del conflitto in Libia<sup>13</sup>, e

---

<sup>12</sup> B. KASSAB, D. O'CONNEL, E. SALAH, H. THARWAT, *The enemy you know: why Egypt is turning to Qatar to weather crisis*, 28 September 2022, Mada Masr, <https://www.madamasr.com/en/2022/09/28/feature/politics/the-enemy-you-know-why-egypt-is-turning-to-qatar-to-weather-crisis/>.

<sup>13</sup> La controversa visita del Ministro degli Esteri Greco Nikos Dendias in Libia nel novembre scorso ha infatti avuto notevoli conseguenze. Rifutandosi di scendere dal proprio velivolo a Tripoli per non incontrare Mangoush che lo attendeva sulla pista, Dendias ha immediatamente fatto rotta su Bengasi, dove ha invece incontrato le autorità dell'est, incluso il General Haftar. U. PROFAZIO, *Echoes from the Libyan past*, 29 November 2022, NATO Defence College Foundation, <https://www.natofoundation.org/maghreb/echoes-from-the-libyan-past/>.

causando l'improvvisa decisione dell'Egitto di delimitare unilateralmente il proprio confine marittimo con la Libia nel dicembre 2022. Quest'ultima controversa decisione ha sorprendentemente unito tutte le fazioni libiche in un coro di condanna, un sussulto di orgoglio nazionale che continua ad essere soffocato sia dalle cospicue interferenze esterne che dalle numerose diatribe interne. Fattori che finora hanno impedito il delinearsi di uno scenario che consenta la tenuta delle elezioni generali e presidenziali come previsto dalla roadmap definita dall'LPDF con il sostegno delle Nazioni Unite.

Nonostante gli sforzi del diplomatico senegalese Abdoulaye Bathily, nuovo Rappresentante Speciale del Segretario Generale in Libia, risulta alquanto improbabile l'ottenimento di una base costituzionale condivisa per lo svolgimento delle elezioni, anche a causa dei consueti disaccordi tra l'HoR e l'*High Council of State* (HCoS, camera bassa consultiva del parlamento con sede a Tripoli). La recente approvazione del tredicesimo emendamento alla Dichiarazione Costituzionale Transitoria del 2011 da parte dell'HoR sembra più una consueta fuga in avanti da parte di Saleh che una seria proposta per superare lo stallo politico, e presenta alcuni punti controversi, come indicato di recente dallo stesso Bathily<sup>14</sup>. La soluzione indicata dall'inviato speciale è invece l'istituzione di un *High-Level Steering Panel for Libya*, nuovo organo composto dai principali rappresentanti politici, leader tribali, attivisti e ufficiali della sicurezza, così come donne e giovani.

Si tratta in sostanza di una soluzione ibrida, a metà strada tra la natura surrogata e complementare dell'LPDF e le istanze di riconciliazione nazionale mai pienamente soddisfatte e definitivamente naufragate nell'aprile 2019 a causa dell'attacco a Tripoli decretato da Haftar. Resta da vedere se la soluzione delineata da Bathily avrà maggior successo dei tentativi infruttuosi dei suoi predecessori. Nel frattempo,

---

<sup>14</sup> “On 8<sup>th</sup> February, the House of Representatives adopted the 13<sup>th</sup> Constitutional Amendment to the 2011 Constitutional Declaration, which was published in the Official Gazette. This amendment is yet to be endorsed by the High State Council. Despite repeated attempts by the Speaker of the House of Representatives and the President of the High State Council and their delegations to agree on a constitutional basis for elections, disagreements persist. The 13<sup>th</sup> Constitutional amendment is controversial within the Libyan political class and general citizenry. Moreover, it does not address key contentious issues such as the eligibility criteria for presidential candidates, does not stipulate a clear road map and timelines to realize inclusive elections in 2023, and adds additional contentious issues such as the regional representation in the Senate”. SRSG Abdoulaye Bathily's remarks to the Security Council meeting on Libya, 27 February 2023, UNSMIL, <https://unsmil.unmissions.org/srsg-abdoulaye-bathily-s-remarks-security-council-meeting-libya-27-february-2023>.



l'azione del diplomatico senegalese e il suo convinto sostegno ai tentativi di mediazione da parte dell'Unione Africana (*African Union – AU*) indicano già un percorso preciso, che fa della riconciliazione nazionale la sua cifra maggiore, nonostante alcune ombre legate alla sempre più evidente riabilitazione ed al sempre più consueto rilascio degli ex funzionari della Jamahiriya. Una via apparentemente obbligata per soddisfare le istanze di una parte cospicua della popolazione che guarda con nostalgia ad un passato per certi versi idealizzato dopo più di dieci anni di transizione caotica.

#### ABSTRACT

##### *Libya: Beyond the Stalemate*

After a lull of one year, the precarious calm that reigned in Libya following the 2020 ceasefire has been deeply undermined. The renewed volatility is driven by the resuming political polarisation, with two rival government vying for power, once again. The global energy crisis caused by Russia's invasion of Ukraine has favoured the political resurrection of General Khalifa Haftar. His weaponization of oil resources resulted in a *modus vivendi* between rival authorities permanently engaged in power sharing practices that protract an untenable status quo.



# L'IMPATTO DEL CAMBIAMENTO CLIMATICO SULLA SICUREZZA E LA DIFESA DELL'AREA MEDITERRANEA

CLAUDIO BERTOLOTTI\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. Gli effetti destabilizzanti del cambiamento climatico. – 3. L'aumento progressivo dei fenomeni migratori: le "migrazioni climatiche". – 3.1. Il clima e le migrazioni interne. – 3.2. Il clima e le migrazioni transfrontaliere. – 4. L'abbandono di terreni agricoli o pastorali e le ripercussioni sulla sicurezza. – 4.1. La pressione sulla sicurezza alimentare. – 4.2. Aumento degli squilibri territoriali. – 4.3. La crescita di « aree grigie » difficili da controllare. – 5. Implicazioni per la sicurezza: vulnerabilità dei confini, terrorismo, criminalità organizzata, contrabbando. – 6. Il rischio di rivalità e conflitti interstatali per il controllo delle risorse naturali<sup>1</sup>. – 6.1. Rivalità legate alle risorse idriche. – 6.2. Rivalità legate all'energia. – 7. Rischi di disordini sociali e possibili difficoltà di gestione da parte degli Stati. – 7.1. Gli effetti destabilizzanti dei cambiamenti climatici sulla sicurezza degli Stati. – 8. Quali prospettive per le politiche di difesa?

1. La storia della civiltà umana è stata plasmata dai cambiamenti climatici, contribuendo in maniera determinante allo sviluppo di vecchie e nuove civiltà attraverso il trasferimento – la migrazione – di gruppi di esseri umani verso aree ritenute maggiormente ospitali e fertili, alimentando, in alcuni casi, la conflittualità tra diversi gruppi o società e, in altri casi, lo scambio e lo stimolo di conoscenze. Esaurimento di risorse naturali, aumento o diminuzione delle temperature, inaridimento e infertilità di aree precedentemente floride, così come la disponibilità di aree precedentemente inabitabili, hanno imposto tempi e spazi allo sviluppo della società stessa, che ha saputo sopravvivere proprio grazie a capacità di movimento e adattamento per l'accesso alle risorse naturali quali acqua e cibo.

Questo articolo sviluppa l'ipotesi dei cambiamenti climatici come elemento di primaria influenza sulle dinamiche politiche, sociali e di sicurezza nazionale, con particolare riferimento alla conflittualità per l'accesso alle risorse naturali (acqua, energia, cibo) e come fattore di "spinta" (*pull factor*) e attrazione (*push factor*) per i fenomeni migratori. Il tema prende vita dalle conclusioni condivise dal gruppo di ricerca internazionale in seno alla "5+5 *Defense initiative*" pubblicate nel 2017 con il documento di ricerca "*Les enjeux de sécurité liés aux*

---

<sup>1</sup> C. BERTOLOTTI, *Climate change and mass migrations in the Western Mediterranean area: the "5+5 Defense Initiative" perspective*, in *Osservatorio Strategico CeMiSS*, 07/2017, Year XIX issue VI, Roma, 53-68.

*changements climatiques dans l'espace 5+5: quelles implications pour les politiques de défense?"*<sup>2</sup>

Due le principali fonti di archivio utilizzate. La prima è costituita dai rapporti annuali di ricerca accademica svolti a cura del gruppo di ricerca internazionale di ricercatori nel contesto della "5+5 *Defense Initiative*", custoditi dal Ministero della Difesa della Tunisia, Istituto di Difesa Nazionale (*Institute de Defense Nationale*, IDN) presso il Centre Euro-Maghrebin de Reserces et Etudes Strategique (CEMRES) di Tunisi. La seconda fonte è rappresentata dalle fonti di archivio del Centro Militare di Studi Strategici, presso il Centro Alti Studi per la Difesa del Ministero della Difesa italiano.

2. La relazione tra migrazione, ambiente e cambiamenti climatici è complessa: i cambiamenti ambientali e climatici possono stimolare la migrazione di popolazioni, con ciò evidenziando come i fattori di spinta economici, sociali e culturali siano spesso difficili da isolare da quelli climatici.<sup>3</sup> E come dimostrano i più recenti studi, le interazioni tra i cambiamenti climatici e i modelli migratori sono in aumento.<sup>4</sup> Da tempo si riconosce infatti quanto i cambiamenti climatici abbiano il potenziale di influenzare le migrazioni umane, così contribuendo a confermare l'ipotesi che il fenomeno migratorio sia uno dei modi in cui le popolazioni umane si adattano ai cambiamenti climatici.

Guardando al fenomeno contestualizzato all'area del continente africano, si rileva come, sebbene la migrazione sia prevalentemente intra-continentale, dalla fine degli anni Ottanta si è assistito a un'accelerazione e a una diversificazione spaziale dell'emigrazione verso l'Europa, il Nord America, il Golfo e l'Asia.<sup>5</sup> E in tale quadro in evoluzione abbiamo assistito a un aumento complessivo dei flussi migratori, in prevalenza lungo la direttrice Sud-Nord, con particolare riferimento ai flussi migratori che si muovono lungo le rotte del Mediterraneo.

---

<sup>2</sup> F. BOURRAT (a cura di), AA.VV., *Les enjeux de sécurité liés aux changements climatiques dans l'espace 5+5: quelles implications pour les politiques de défense*, Institute de Defense Nationale, CEMRES, Tunis, 2017.

<sup>3</sup> Institute of Geography of the University of Neuchatel, *Global Migration in a Changing Climate: A Bibliography*, International Organization for Migration, Ginevra, 2012.

<sup>4</sup> R.A. MCLEMAN, L. HUNTER, *Migration and Adaptation to Climate Change*, Interdisciplinary Review, IBS, Colorado, 2009.

<sup>5</sup> M.L. FLAHAUX, H. DE HAAS, *African migration: trends, patterns, drivers*, in *Comparative Migration Studies*, 2016, n. 4:1.

Sebbene i migranti africani siano ancora in gran parte localizzati nei Paesi dell'Africa stessa, dunque confermando la prevalenza di un fenomeno interno al continente, la percentuale di migranti africani che risiedono in Europa è però significativamente aumentata nel corso degli ultimi decenni. Dopo l'Africa, l'Europa è infatti il secondo continente di destinazione per i migranti provenienti dall'Africa occidentale, orientale, meridionale e centrale ed è storicamente elevato anche il tasso di migranti dal Nord Africa.

La lettura del quadro storico delle migrazioni dall'Africa all'Europa ci descrive un chiaro modello di diversificazione delle destinazioni europee.<sup>6</sup> Le recenti tendenze dei flussi mostrano infatti un'accelerazione e una diversificazione della migrazione extra-continentale dall'Africa subsahariana verso l'Europa, con ciò definendo un quadro in cui il Nord Africa è ancora sovra-rappresentato nell'emigrazione extra-continentale, mentre la quota dell'Africa occidentale e orientale è in aumento. Gli africani del Nord e dell'Ovest (in particolare provenienti dalle aree del Maghreb, del Senegal e del Mali) sono predominanti nello storico dell'emigrazione africana verso l'Europa.

In tale quadro complessivo, nell'area mediterranea e, in particolare, in Nord Africa, la portata dell'instabilità, la competizione strutturale per la condivisione delle risorse in declino, gli elevati tassi di natalità, nonché i cambiamenti climatici in atto, contribuiscono in maniera sempre più significativa ad aumentare la pressione migratoria.<sup>7</sup>

Le ricerche esistenti sulle connessioni tra migrazione e ambiente, sia storiche che contemporanee, forniscono importanti indicazioni sulle dimensioni causali, temporali e spaziali dell'associazione migrazione-cambiamento climatico.<sup>8</sup> Per quanto riguarda le connessioni causali, il cambiamento ambientale rappresenta solo uno dei molteplici fattori di "spinta" (*push factor*) o di "attrazione" (*pull factor*) che agiscono sulla migrazione umana. Per quanto riguarda la dimensione temporale, è emersa un'ampia varietà di modelli migratori, che vanno dalla migrazione temporanea a breve termine, in genere legata all'ambiente, al trasferimento permanente, più spesso associata ad altri fattori di "spinta" o "attrazione". Per quanto riguarda gli aspetti spaziali, la let-

---

<sup>6</sup> *Ibidem.*

<sup>7</sup> WBGU, *The security risk of climate change, 2007 Annual report*, Scientific Commission of the German Government for Global Environmental Changes, Sicherheitsrisiko Klimawandel, Springer, Berlino, 2007.

<sup>8</sup> R.A. MCLEMAN, L. HUNTER, cit.

tura più recente suggerisce che la maggior parte degli spostamenti legati al clima sarà prevalentemente interna e solo in parte caratterizzata da attraversamento dei confini internazionali.<sup>9</sup>

Infine, un ulteriore dinamica rilevante che verrà sviluppato più oltre: il cambiamento climatico impatta maggiormente sui Paesi subsahariani, determinando una migrazione di popolazioni verso il Nord, in particolare verso quelli dell'area maghrebina che ne subiscono la pressione. Ciò mette in crisi i sistemi di gestione e controllo delle frontiere di Paesi strutturalmente fragili che, per far fronte alla crescente pressione migratoria, hanno stipulato accordi con l'Unione europea finalizzati al controllo e alla gestione dei flussi migratori che, però, non sono in grado di gestire in maniera efficace. Un'inefficacia di gestione che ha effetti negativi diretti sulla gestione dei flussi da parte dei Paesi della sponda Sud dell'Unione.<sup>10</sup>

3. In Africa si sta delineando oggi una vasta gamma di tendenze migratorie verso destinazioni interne ed esterne al continente. Per molto tempo, i Paesi del Nord Africa sono stati esportatori netti di migranti, ma ora sono prevalentemente Paesi di transito e di destinazione per i migranti, la maggior parte dei quali proveniente dall'Africa subsahariana.

Inoltre, il fenomeno generale della migrazione si è via via legato negativamente a gruppi di criminalità organizzata nazionali e transnazionali i quali, a loro volta, hanno consolidato contatti con le organizzazioni terroristiche; una situazione che, di fatto, ha dato vita a una relazione simbiotica in cui due fattori principali hanno determinato l'insorgere di conseguenze negative:<sup>11</sup> il "traffico di esseri umani", inteso come traffico di categorie specifiche di soggetti destinati ad altre attività criminose (prostituzione, sfruttamento, ecc.) e il "traffico di migranti", il cui vantaggio deriva dai profitti derivanti dalla gestione dei traffici di soggetti, singoli o gruppi, in grado di pagare le differenti "tappe" del viaggio migratorio.

3.1. Come abbiamo accennato, i Paesi del Nord Africa sono pro-

---

<sup>9</sup> *Ibidem.*

<sup>10</sup> M. BOMM, S. FELLNER, F. ZIGMANN, *Migration from the Middle East and North Africa to Europe, Past Developments, Current Status and Future Potentials*, Imiscoe Research, Amsterdam University Press, 2014.

<sup>11</sup> AA.VV., *Migration in North African Development, Policies and Strategies. A comparative analysis*, Office for North Africa of the United Nations Economic Commission for Africa (SRONA), Rabat, 2014.

gressivamente passati dall'essere Paesi di origine a luoghi di transito e destinazione, con diverse dinamiche temporali e spaziali. Nel periodo 1960-2010, la maggior parte dei migranti africani si muoveva all'interno del continente; una situazione in parte confermata al giorno d'oggi che però rileva un aumento significativo della migrazione verso l'esterno delle aree di origine. In particolare, i Paesi marginali, più poveri o senza sbocco sul mare, tendono ad avere livelli assoluti e relativi più bassi di migrazione extra-continentale, in particolare verso l'Europa, e la loro migrazione è diretta principalmente verso i Paesi confinanti.

L'intensità generale della migrazione intra-africana è però diminuita negli ultimi decenni, con l'eccezione dell'Africa occidentale. Tale diminuzione, o stagnazione dell'intensità migratoria, può essere correlata all'implementazione di barriere alla libera circolazione tra Paesi africani, coerentemente con il diffuso sentimento xenofobo e anti-immigrati presente in molte società africane, sia da parte dei paesi arabi del nord Africa che da parte dei Paesi abitati da popolazioni nere.<sup>12</sup>

Nel caso dei Paesi compresi nell'area del Sahel, la variabilità intrinseca delle condizioni climatiche regionali è lo stimolo che spinge le famiglie ad optare per particolari tipologie di migrazione, soprattutto quella temporanea stagionale verso i centri urbani che interessa in prevalenza i giovani adulti.<sup>13</sup> La migrazione legata ai cambiamenti climatici avviene in gran parte solo all'interno del Paese di origine e contribuisce a stimolare la tendenza a una maggiore urbanizzazione, spesso incontrollata, dove i centri urbani possono assorbire un numero molto limitato di migranti; una condizione che ne definisce un ruolo di semplici "scali", o di "aree di transito", all'interno di quella catena migratoria transcontinentale orientata in primo luogo verso l'Europa.<sup>14</sup>

3.2. I Paesi della sponda Sud del Mediterraneo sono costituiti da ampie zone desertiche, sono esposti a un'intensa radiazione solare e dispongono di poche riserve di acqua dolce.<sup>15</sup> Le quote di precipitazioni annue sono ridotte, per cui la produzione agricola è fortemente

<sup>12</sup> F. M. FLAHAUX, H. DE HAAS, *African migration...*, cit.

<sup>13</sup> R.A. MCLEMAN, L. HUNTER, cit.

<sup>14</sup> M. BOMM, S. FELLNER, F. ZIGMANN, *Migration from...*, cit.

<sup>15</sup> C. BERTOLOTTI, *Sicurezza Energetica. La rinnovata centralità del Mediterraneo*, ed. START InSight, Lugano, 2023.

condizionata dal clima.<sup>16</sup> La già precaria situazione dell'approvvigionamento alimentare, con un alto livello di importazioni (in particolare Algeria, Libia, Mauritania), è aggravata dalla continua crescita della popolazione e dai problemi ambientali legati ai Paesi confinanti, dove il degrado sociale si è aggravato in modo persistente negli ultimi anni con dirette conseguenze sul fenomeno migratorio.<sup>17</sup>

Si prevede che nei prossimi anni molti individui in Medio Oriente e in Africa lasceranno i loro Paesi di residenza a causa dei cambiamenti climatici. In Nord Africa, in particolare, il potenziale di crisi politica e la pressione migratoria aumenteranno a causa della combinazione tra l'aumento della siccità e della scarsità d'acqua, la continua crescita demografica, l'indebolimento del potenziale agricolo e la diminuzione della capacità di *governance*.

Anche se la migrazione per motivi legati al cambiamento climatico dovesse strutturarsi all'interno dei confini dei rispettivi Paesi, nel breve-medio termine il fenomeno dai Paesi del Nord Africa e del Medio Oriente verso l'Unione europea tenderà ad aumentare, dato che la situazione economica di Paesi come Algeria, Tunisia, Egitto, Siria e Libano si sta deteriorando da oltre un decennio, con ciò confermando quanto la ragione economica sia sempre stata uno dei principali fattori di spinta all'emigrazione.

4. L'abbandono agricolo è un abbandono definitivo o a lungo termine dei terreni da coltura e si differenzia dalla scelta di lasciare alcuni terreni incolti, destinati a tornare all'agricoltura dopo un breve periodo di arricchimento del suolo. Spesso derivante da fenomeni concomitanti (inquinamento, cambio di destinazione, mancanza di infrastrutture, ecc.), l'abbandono dei terreni agricoli è stimolato anche dai cambiamenti climatici.

4.1. Se nel complesso l'abbandono dell'agricoltura a causa dei cambiamenti climatici è un fenomeno marginale, o poco approfondito in letteratura, lo stesso non si può dire per il degrado delle risorse agro-pastorali dovuto ai cambiamenti climatici. Due i principali fattori determinanti.

In primo luogo, il degrado dei terreni agricoli. Secondo fonti FAO, il degrado dei terreni agricoli a livello globale è stimato in 2 mi-

---

<sup>16</sup> Arab Water Council, 2009.

<sup>17</sup> M. BOMM, S. FELLNER, F. ZIGMANN, cit.; e, ancora, WBGU, *The security risk of climate change*, cit.



liardi di ettari e afflisce un agricoltore su tre. Ciò riguarda le aree coltivate, le praterie e le foreste. Il cambiamento climatico starebbe così impattando in maniera negativa sulla produttività, interrompendo le funzioni vitali, minacciando la biodiversità e le risorse idriche e, in generale, aumentando la vulnerabilità di molte aree agro-pastorali, di fatto determinando un impatto negativo sulla sicurezza alimentare già minacciata dalla crescita della popolazione mondiale. Le temperature elevate ed estreme determinano una riduzione dei raccolti, un aumento delle erbe infestanti e dei parassiti. Analogamente, i cambiamenti nell'andamento delle precipitazioni atmosferiche aumentano la probabilità di fallimento dei raccolti, impattando drammaticamente in particolare nelle aree del Sud del mondo, già vulnerabili e in condizioni croniche di insicurezza alimentare.

Il secondo fattore determinante è il prevedibile aumento dei prezzi delle materie prime agricole. A causa del calo delle rese che il cambiamento climatico sta provocando insieme a tutti gli altri fattori correlati, l'aumento dei prezzi dei cereali sarà sempre più un fattore incombente. Anche il foraggio diventerà più costoso, il che comporterà un conseguente aumento dei prezzi della carne. Se sino a pochi anni fa la sicurezza alimentare era confinata alla lotta contro la fame nel mondo, oggi il tema è sempre più oggetto di dibattito e confronto in tema di *policy* finalizzate a garantire la capacità di resilienza delle popolazioni più vulnerabili, l'acquisizione di mezzi di sussistenza e l'implementazione di strategie per la sicurezza alimentare nei Paesi in via di sviluppo. Secondo il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP), sono più di 805 milioni le persone che attualmente soffrono la fame nel mondo, ed è stimato che entro il 2080 altri sei milioni di persone potrebbero trovarsi in condizioni di insicurezza alimentare.

4.2. L'area mediterranea occidentale è stata caratterizzata negli ultimi decenni da un cambiamento nella distribuzione spaziale delle popolazioni. Il fenomeno più eclatante è l'esodo rurale, particolarmente visibile nel Maghreb e, in misura più contenuta, anche nell'Europa mediterranea e nel Sahel. L'esodo rurale è caratterizzato dall'afflusso di popolazione rurale attratta dalle prospettive di lavoro e di migliori condizioni di vita offerte dai centri urbani e dalle metropoli. Questi movimenti di popolazione riflettono una crisi del mondo rurale, spesso afflitto da povertà, miseria, isolamento ed emarginazione sociale. Gli squilibri territoriali spesso vanno oltre la divisione

città/campagna, tanto che, in termini di distribuzione spaziale delle popolazioni, si parla di un fenomeno di "costierizzazione" a scapito dell'entroterra.

Il cambiamento climatico, indebolendo sistemi bioclimatici già vulnerabili, accentua l'aridificazione dei suoli e la scarsità di risorse idriche, contribuendo a rafforzare questi squilibri territoriali, accentuando il divario città/campagna a scapito di quest'ultima. La grande siccità degli anni Settanta nel Sahel può essere considerato il primo campanello di allarme che ha portato a una riduzione delle aree essenziali per il nomadismo e spinto le popolazioni che prima vivevano di attività nomadica verso i grandi centri urbani. Un fenomeno simile, anche se su scala più ridotta, è stato osservato nel Maghreb negli anni Ottanta.

Nel Sahel, così come potrebbe verificarsi nel prossimo futuro in tutto il bacino mediterraneo, l'ineguale distribuzione della popolazione tra città e campagne, aree costiere e interne, centro e periferia, sarà sempre più una concausa dell'aumento del fenomeno della siccità poiché le pressioni demografiche e antropiche tendono a contribuire alla riduzione della superficie coltivabile. L'afflusso di popolazioni rurali nei centri urbani può pertanto portare a conseguenze negative in termini economici e sociali, aumentando la sottoccupazione, ma anche in termini culturali e di sicurezza, creando un senso di sradicamento tra i nuovi urbanizzati, che può portare alcuni ad aderire a ideologie di opposizione sociale con il rischio di aumentare i fenomeni della criminalità organizzata, della violenza generica e dei terrorismi ideologici.

4.3. L'abbandono dell'agricoltura e l'esodo rurale dovuto all'aridificazione e alla desertificazione possono contribuire, anche indirettamente, allo sviluppo di "aree grigie". Questo termine designa quelle parti dei territori nazionali che sfuggono al controllo parziale o totale dello Stato, che appaiono come territori abbandonati in cui la deregolamentazione sociale prevale o può essere più o meno forte. Nell'area mediterranea occidentale, le zone grigie si trovano principalmente in territorio sahariano, cioè in un ambiente già desertico che non rischia di essere modificato dai cambiamenti climatici. La situazione è diversa per la fascia saheliana e il Maghreb, dove un cambiamento climatico significativo e duraturo avrebbe come possibile conseguenza, attraverso l'aridificazione e l'esodo rurale, la comparsa di aree grigie prima inesistenti, magari svuotate dei loro abitanti e in ultima analisi tolte al controllo dello Stato, la cui debole presenza, o ad-

dirittura la sua assenza, andrebbe a creare un ambiente favorevole alle attività illecite e criminali, compreso il terrorismo. Inoltre, il fenomeno dell'abbandono dell'agricoltura, di cui si è parlato in precedenza, accentua l'indebolimento del tessuto economico e sociale, indebolendo ulteriormente la fiducia, e dunque la fedeltà, delle popolazioni soggette all'autorità statale.

5. Qual è il legame tra il cambiamento climatico e la vulnerabilità delle frontiere, il terrorismo, la criminalità organizzata o il contrabbando? Esiste un legame tra il cambiamento climatico e questi diversi fenomeni che hanno in comune il fatto di mettere in discussione la sicurezza collettiva? Se sì, questo legame può essere definito diretto?

Non è facile rispondere a questa domanda in modo definitivo, soprattutto al secondo quesito, poiché il nesso causale diretto tra cambiamento climatico e problemi di sicurezza è tutt'altro che ovvio. Il cambiamento climatico non è assolutamente la causa diretta e unica di alcun conflitto conosciuto. Non è nemmeno provato che sia la causa del terrorismo, della droga, del contrabbando o della migrazione di massa della popolazione. Infatti, in assenza di dati o studi concreti che permettano di stabilire una correlazione indiscutibile, non è possibile trovare una conferma empirica.

D'altra parte, è chiaramente accettato che il terrorismo si nutra di disagio e conflittualità o di qualsiasi altra disfunzione delle condizioni oggettive riscontrabili all'interno di gruppi o società, come la scarsità di risorse, la pressione eccessiva su di esse, la povertà. Condizioni generali che includono anche l'instabilità economica, la massiccia disoccupazione giovanile, la mancanza di prospettive future per i giovani e la mancanza di formazione generale e professionale. Tutti questi fattori contribuiscono inevitabilmente all'avvicinamento a modelli alternativi di potere, ideologie, possibilità di cambiamento, che spesso si associano all'indottrinamento e alla radicalizzazione religiosa che affliggono in particolare le generazioni più giovani attraverso l'opera di movimenti e organizzazioni terroristiche. In queste condizioni, il cambiamento climatico appare come un fattore che, lungi dal favorire la situazione, certamente la peggiora. Coerentemente, nella risoluzione 1373, paragrafo 4, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite rileva «stretti legami tra il terrorismo internazionale e la criminalità organizzata transnazionale, le droghe illecite, il riciclaggio di denaro, il traffico di armi e il trasferimento illegale di materiali nucleari, chimici, biologici e altri materiali letali».

In effetti, le frontiere molto permeabili all'interno di una regione già destabilizzata, il peso significativo dell'economia informale, il basso tasso di attività bancaria e la corruzione sono fattori che facilitano il perpetuarsi di traffici di droga, armi, migranti che attraversano il Sahel verso il Nord Africa o l'Europa: la cocaina proviene dal Sud America, le armi dalla Libia e la massa dei migranti dai Paesi dell'Africa occidentale.

6. I legami tra il clima, accesso all'acque e alle riserve energetiche e i conflitti interstatali sono tanto complessi quanto fonte di divergenze di opinione e interessi. Tuttavia, le conseguenze dei cambiamenti climatici, delle mutate esigenze e disponibilità in termini di accesso alle fonti idriche ed energetiche, in combinazione con altre dinamiche sociali e politiche, potrebbero portare all'emergere di molteplici forme di competizione e conflitto. Concentrandoci sulla sicurezza, possiamo determinare due principali cause di potenziali rivalità interstatali: da un lato, l'accesso e lo sfruttamento delle risorse idriche sotterranee e, dall'altro, l'energia.<sup>18</sup>

6.1. L'acqua è uno strumento della geopolitica e un fattore dinamizzante delle relazioni internazionali in rapporto al controllo dei grandi bacini idrici tra i Paesi confinanti che condividono uno stesso fiume, lago o bacino di acqua fossile. Avere il controllo dell'acqua a monte, ad esempio attraverso la costruzione di grandi dighe, può essere uno strumento di coercizione attraverso la minaccia di alluvioni indotte o messa in crisi del settore agricolo nei periodi di siccità, quando l'uso dell'acqua è necessario per l'irrigazione. Analizzando i molteplici scenari regionali legati all'accesso all'acqua, emerge la stretta relazione tra scenari fisico-ambientali, economici, politici, sociali e culturali.

Nel Nord Africa oltre il 70 per cento delle risorse idriche si trova in bacini sotterranei condivisi. Il sottosuolo è stato identificato come la più grande e, in alcuni casi l'unica, futura fonte di acqua per soddisfare la crescente domanda e lo sviluppo economico. Sono due i principali sistemi di bacini acquiferi condivisi da diversi Paesi nella regione: il *North Western Sahara Aquifer System* (NWSAS), meglio conosciuto come SASS, per il suo nome francese *Système Aquifère du Sa-*

---

<sup>18</sup> A. GONZALEZ, (a cura di), *The possible emergence of interstate rivalries for the control of natural resources*, in *Security issues related to climate change in the 5+5 space: What implications on defense policies?*, "The 5+5 Defense Initiative" 2017 Research Document, CEMRES, Tunis, 2017.

*hara Septentrional* (condiviso da Algeria, Libia e Tunisia), e il *Nubian Sandstone Aquifer System* (NSAS), il più grande sistema di bacini acquiferi fossili conosciuto al mondo (condiviso da Chad, Egitto, Libia e Sudan). Il terzo è il bacino sedimentario di acque sotterranee *Iullemeden Aquifer System* (IAS, un bacino saheliano principalmente condiviso da Mali, Niger, Nigeria e, marginalmente, dall'Algeria).

Come noto, la longevità di un bacino acquifero non rigenerabile non è determinata solo dal suo volume complessivo e dal flusso idrico, ma anche dall'accesso alla tecnologia necessaria per raggiungere il bacino acquifero una volta che il livello dell'acqua diminuisce a causa di un utilizzo eccessivo, e dei cambiamenti climatici. Quest'ultimo aspetto potrebbe essere una possibile fonte di conflitto tra gli Stati. Per evitare questo tipo di conflittualità, sono stati stipulati accordi per la gestione degli stessi così da garantirne la sostenibilità dello sfruttamento e il *fair play* tra governi. Ne discende che l'esistenza di Stati forti e con una solida capacità di *governance* è la condizione primaria per evitare l'insorgere di potenziali conflittualità.

Riguardo ai tre sistemi di bacini acquiferi sopra menzionati, nel 1997 il bacino acquifero del Sahara occidentale è diventato parte del progetto *North-Western Sahara Aquifer System* (NWSAS) che è gestito dall'Osservatorio del Sahara e del Sahel (OSS). Anche se non è stato firmato alcun trattato formale, i tre Paesi hanno raggiunto un accordo nel 2002 per istituire un Meccanismo di Consultazione finalizzato a coordinare, promuovere e facilitare la gestione razionale delle risorse idriche. Nel caso del *Nubian Sandstone Aquifer System*, Egitto e Libia hanno creato l'Autorità Congiunta (JA) nel 1992, sebbene quest'ultima non abbia ancora avuto modo di esercitare un vero e proprio ruolo. La disparità di ricchezza tra i Paesi coinvolti ne influenza direttamente la stabilità; l'utilizzo principale che ne viene fatto è di tipo agricolo e per consumo umano, coprendo nel complesso i bisogni di una popolazione in crescita che ammonta a 136 milioni. Quest'area è stata teatro di conflitti armati in passato, alcuni dei quali proprio legati al controllo delle risorse idriche come il Darfur; un'area che è oggi minacciata dal terrorismo islamico e da conflitti interni in alcuni Paesi.

In ultimo, il bacino di Iullemeden (IAS), il più piccolo dei tre sistemi di bacini acquiferi ma quello a maggior rischio di conflitto, è una risorsa strategica vulnerabile ai cambiamenti climatici e, per questa ragione, le perdite d'acqua e il decremento della produttività del suolo anticipano l'insorgere di crisi e gravi conflittualità all'interno e oltre l'area del bacino. Nel 2009, Niger, Nigeria e Mali hanno firmato

un *memorandum* d'Intesa, creando così un meccanismo di consultazione. A ciò si unisce la promozione e la cooperazione, promossa dall'Autorità del bacino del Niger dal 1980, nella gestione delle risorse del fiume Niger che, insieme al suo affluente Rhyme, alimenta e trasporta acqua dal bacino dello IAS.

6.2. L'impatto dei cambiamenti climatici sul settore energetico è particolarmente significativo per i produttori di petrolio e gas, consumatori primari di risorse idriche; di conseguenza, la diminuzione delle scorte d'acqua è la grande sfida per il futuro del settore degli idrocarburi. Entro il 2030, si prevede che la domanda globale di acqua supererà le attuali esigenze del 40 per cento, mentre l'acqua utilizzata per la produzione di energia sarà il 26 per cento del totale. Ciò rappresenta una seria fonte di preoccupazione per i governi, poiché, come noto, molti dei principali giacimenti si trovano nelle regioni più carenti di acqua.

Nell'area mediterranea, le sfide che il settore del petrolio e del gas affronta includono il declino delle scorte d'acqua, la competizione per l'accesso alle risorse idriche e la scarsità di energia, mentre la transizione verso fonti di energia rinnovabili apre, al contempo, a nuove opportunità e sfide. Ad esempio, la produzione di energia eolica e solare richiede grandi quantità di acqua per la costruzione e la manutenzione degli impianti. Inoltre, la transizione verso fonti di energia rinnovabili può aumentare la dipendenza di alcuni Paesi dalle importazioni di tecnologie e materie prime, creando nuove opportunità di cooperazione ma anche nuove fonti di tensione e potenziale dipendenza.

È pertanto di primaria importanza porre attenzione alle conseguenze dei cambiamenti climatici sullo sfruttamento delle risorse energetiche nell'area mediterranea e al loro impatto sull'integrazione tra le sponde Nord e Sud. Ovviamente non si può parlare di scenario da conflitto interstatale, ma vi sono alcune dinamiche conflittuali e di competizione che potranno avere effetti cruciali sulle future relazioni economiche e politiche regionali.

7. Gli effetti del cambiamento climatico sono diventati sempre più evidenti nel corso degli anni: caldo estremo, aridità e molti altri fenomeni impattanti. Questo cambiamento ha conseguenze sociali sulla qualità della vita, sull'occupazione e sulle condizioni di lavoro, che possono aumentare la povertà e le disuguaglianze.

In agricoltura, come abbiamo visto, i cambiamenti climatici possono rendere ancora più difficili le operazioni di raccolta, con conse-

guenze rilevanti sui prezzi, soprattutto delle materie prime, che può portare a una crisi inevitabile con un impatto prevalente sulle fasce più povere delle comunità interessate.

Inoltre, i cambiamenti climatici possono influire anche sul turismo, che è il principale motore economico di molti Paesi, soprattutto nel Sud del mondo. E ancora, gli stessi Paesi in via di sviluppo sono a rischio di disastri naturali legati al clima che hanno e avranno conseguenze dirette sulle loro infrastrutture. E data la cronica mancanza di risorse e mezzi da parte di questi Paesi, le popolazioni locali saranno sempre più incapaci di superare la crisi.

7.1. Come abbiamo in parte anticipato, il tema di una possibile correlazione tra cambiamenti climatici e conflitti è fonte di dibattito all'interno della comunità scientifica; ciò che emerge è che questo fenomeno interagisce in modo complesso con altre variabili ed è una potenziale fonte di conflitto. Come afferma un rapporto pubblicato nel 2015 dal Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP), «la desertificazione e il continuo degrado degli ecosistemi sono percepiti come una forma di insicurezza umana che spinge i giovani verso l'estremismo violento». Una considerazione confermata da alcuni recenti studi sul tema che prendono in considerazione i cambiamenti climatici, le crisi alimentari e idriche e l'evoluzione delle organizzazioni criminali e terroristiche. Man mano che l'atmosfera si riscalda, si prevedono cambiamenti climatici ed ambientali che avranno un impatto sulla produzione agricola e sulla sicurezza economica in tutto il mondo. Tuttavia, è ancora incerto come le persone maggiormente colpite da questi impatti risponderanno agli effetti regionali del cambiamento climatico nelle loro comunità. Mentre alcune nazioni potrebbero allocare risorse per preparare le comunità alle minacce previste, altre inevitabilmente non lo faranno e sono già state osservate risposte sociali a queste condizioni ambientali incerte e volatili. Le popolazioni vulnerabili in tutto il mondo che sono state costrette a fuggire a causa di condizioni meteorologiche estreme o che sono state impoverite economicamente a causa di raccolti insufficienti dopo eventi di estrema calura o freddo, si sono rivolte alla criminalità organizzata e alle organizzazioni terroristiche al fine di ottenere accesso alle risorse di base che il mercato e i governi non riescono a fornire.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> D.S. PLATTA, A. MOLLE, H. EL-ASKARY, C. RAKOVSKI, P. SIMI, *Understanding the effects of temperature and precipitation on the Frequency of Terror Attacks by Country*, Research paper, Chapman University, California, 2018.

La siccità registrata in Medio Oriente tra il 2007 e il 2010 sarebbe stata l'elemento scatenante dei disordini popolari nella maggior parte dei Paesi afflitti dalla cosiddetta "Primavera araba", che avrebbe avuto nell'insicurezza alimentare e nell'aumento dei prezzi dei prodotti alimentari di base la scintilla che provocò lo scoppio dell'ondata rivoluzionaria, in particolare in Egitto e in Siria.

Dal 2007 al 2010, la Siria è stata colpita per la prima volta da un'ondata di straordinaria siccità. Le quattro province più colpite (Hasaké, Raqqa, Aleppo e Dier ez-Zor) erano i principali produttori di grano e rappresentavano il 75% della produzione totale. In un Paese in cui il settore agricolo occupava allora fino al 40% della forza lavoro e rappresentava il 25% del prodotto interno lordo, le conseguenze di una tale calamità furono disastrose. Il deterioramento dei raccolti e la desertificazione dei terreni spinsero in quel momento 1,5 milioni di siriani a fuggire dalle aree agricole rurali verso i centri urbani. Le manifestazioni e le tensioni scoppiate nel Paese verso la fine del 2010 possono, in questo quadro, essere lette come il risultato di una mancata gestione delle risorse naturali e di un'assenza di risposta strutturata agli effetti dei cambiamenti climatici.

Situazione analoga è quella riscontrata in Egitto. La maggior parte dei paesi arabi importa la metà dei propri prodotti alimentari dall'estero e, solo tra il 2007 e il 2010, le importazioni di cereali sono aumentate del 13%. Tra il 2008 e il 2010, l'Egitto, il più grande importatore di grano al mondo, ha visto i prezzi dei prodotti alimentari locali aumentare del 37%. Negli ultimi sei mesi del 2010, il Paese ha ricevuto solo 1,8 milioni di tonnellate di grano dalla Russia, rispetto ai 2,8 milioni di tonnellate nello stesso periodo dell'anno precedente. Così, anche quando la siccità, le inondazioni (o le guerre) colpiscono altri Paesi, la popolazione egiziana, che dipende dalle importazioni di prodotti alimentari di base, deve affrontare la volatilità dei prezzi. Tuttavia, gli egiziani non devono affrontare solo la fame, ma anche la perdita dei raccolti e del bestiame a causa dei cambiamenti climatici; un esempio emblematico: l'innalzamento del livello del mare nel delta del Nilo che ha costretto le famiglie di agricoltori ad evacuare le loro case più volte negli ultimi anni.

Emerge dunque in tutta la sua amara verità come il clima e i suoi cambiamenti contribuiscano in maniera diretta sulla capacità di produzione alimentare, sul tenore di vita e sulla stabilità sociale sulle migrazioni. In tale scenario, in costante evoluzione, le condizioni meteorologiche possono essere decisive per determinare il destino di alcuni Paesi.



8. Il dibattito sull'adattamento delle politiche di difesa è più che mai attuale, poiché i rischi derivanti dal cambiamento climatico che affliggono e affliggeranno sempre più i Paesi maggiormente vulnerabili rischiano di accentuare le sfide e le tensioni in materia di sicurezza nell'area mediterranea.

Da un punto di vista militare, in termini di capacità e operatività, è ovvio che il cambiamento climatico sarà un fattore rilevante in grado di imporre una modifica alle condizioni di impiego, sia per quanto riguarda gli equipaggiamenti, gli uomini, le strutture, la logistica e le operazioni. Di conseguenza, la tendenza osservata nei Paesi che hanno inserito il "fattore cambiamento climatico" quale variabile permanente nelle loro politiche di difesa favorisce un approccio ampio in grado di comprendere aspetti politici, strategici, operativi, tecnologici e di capacità.

Le politiche di difesa sono quindi sottoposte a una pressione sia concettuale che operativa,<sup>20</sup> tanto che la questione della tempistica di mobilitazione delle risorse di difesa sembra essere diventata una delle principali preoccupazioni delle autorità pubbliche e degli esperti militari: come garantire l'adattamento permanente ed efficiente delle forze armate di fronte alla necessità di un'azione di prevenzione e di controllo alle sfide climatiche e alle esigenze contemporanee dei teatri operativi? Le politiche di difesa potranno contribuire al dibattito e agli accordi tra Stati e organizzazioni tali da negoziare efficacemente il processo di adattamento?

Di fronte a tali quesiti, l'adattamento delle dottrine militari e l'uso delle forze, nonché il consolidamento della formazione e della responsabilità in termini di adattamento agli imperativi ambientali dovrebbero essere al centro di qualsiasi piano d'azione. Nell'area mediterranea, l'eterogeneità delle posizioni strategiche rende difficile mettere in atto un modello di adattamento collettivo. Tuttavia, l'evoluzione dei fattori di insicurezza climatica potrebbe portare a una convergenza di vedute su due necessità. In primo luogo, l'esigenza di anticipare, in termini di adattamento, gli impatti del cambiamento climatico adottando un approccio preventivo. In secondo luogo, per accompagnare questo sforzo di adattamento e risposta al cambiamento climatico, sarebbe necessario riflettere sull'adattamento dei mezzi e delle capacità di difesa a

---

<sup>20</sup> R. EL HOUDAIGUI, *La défense à l'heure de la reconfiguration stratégique*, in *Revue des FAR*, n° 338, Maggio-giugno 2010, 122-123.

lungo termine di fronte alle crisi che dai cambiamenti climatici potranno scaturire.

ABSTRACT

*The Impact of Climate Change on the Security and  
Defence of the Mediterranean Area*

The history of human civilisation has been shaped by climate change, which has led to the disappearance of old civilisations and the emergence of new ones through the migration of human beings to more hospitable and fertile areas, fuelling, in some cases, conflicts between different groups or societies and, in other cases, the sharing of knowledge. The depletion of natural resources, rising or falling temperatures, the drying up and infertility of formerly flourishing areas, as well as the fertility of formerly uninhabitable spaces: these are elements that contributed to the development of societies that were able to survive thanks to adaptive capacities in accessing natural resources such as water and food. This article develops the hypothesis of climate change as an element of primary influence on political, social and national security dynamics, with particular reference to conflicts over access to natural resources and as a "push" and "pull" factor for migration phenomena, with particular attention to the perspective of national defence

# ENERGY COOPERATION IN THE MEDITERRANEAN AND THE UKRAINE CRISIS: CAN DIFFERENCES BE BRIDGED?

GEORGE N. TZOGOPOULOS

SOMMARIO: 1. Introduction. – 2. The New Landscape and Europe. – 3. Different Plans on the Agenda. – 4. From Energy to Politics. – 5. Conclusion.

1. The Mediterranean is diachronically significant for energy developments. The finding of hydrocarbons either onshore or offshore, the building of pipelines, the discussion about potential transportation options, and the usage of renewable energy sources (RES) are among the principal themes on the agenda. After a short hiatus due to the COVID-19 pandemic<sup>1</sup>, the return to some normalcy in 2021 re-activated the interest of regional and international players as well as of the EU. This interest became much stronger after 24 February 2022, the day the war in Ukraine began. The European Union, in particular, is in the process of exploring alternative energy possibilities to empower its energy security and reduce its dependency from Russia. In so doing, either the EU itself or member states eye closer collaboration with Mediterranean countries which are rich in hydrocarbons. Whether different dynamics can pave the way for longstanding problems to be solved or for tensions to be significantly reduced remains to be seen. The 2022 Israeli-Lebanese maritime agreement appears to be encouraging but the complexity of the matter in several Mediterranean fronts rather generates reluctance about practical breakthroughs.

2. Diversity is a basic characteristic in the Mediterranean. The Basin encompasses different countries, cultures, political systems and religions. There are states which are members of the EU and NATO, and others which are not. Also, there are regions suffering by serious feuds, including civil wars or conflicts, and others which are stable. Against this backdrop, it is particularly challenging to assess the ener-

---

<sup>1</sup> G. N. TZOGOPOULOS, *The impact of COVID-19 on Energy: An Eastern Mediterranean Perspective*, in *Challenges for Cooperation in the Mediterranean after the Global Pandemic*, Operation EUNAVFOR MED IRINI, available at: <https://www.operationirini.eu/wp-content/uploads/2020/11/Booklet-of-Shade-Med-2020.pdf>, November 2020.

gy impact of the Ukraine crisis on such a diverse area. Different national prisms do not allow a standard and coherent understanding of energy developments. If there is a single frame, which generally unites many countries involved, this is that they have generally experienced soaring prices hitting consumers. They have similarly experienced an unprecedented volatility in the global markets.

From a European perspective, the beginning of the war in Ukraine put the EU into an awkward position. Under extreme circumstances, ambitious decarbonization plans and the determination to quickly implement the so-called Green Deal have to be reconciled with the need of energy security. Hydrocarbons, which had been almost abandoned as an energy option in the first months of the COVID-19 pandemic, almost immediately came back to the list of European priorities – albeit without Russia as their origin. The Mediterranean has been thus at the epicenter of attention. In June 2022, the EU signed a memorandum of understanding with Israel and Egypt to secure stable imports of natural gas. As the document states, the sides would work collectively to enable a stable delivery of natural gas to the EU, and any shipment from Egypt or Israel might ‘be shipped, in other words, via the use of the liquefied natural gas (LNG) infrastructure in the former<sup>2</sup>’. President of the European Commission Ursula von der Leyen expressed her hope that the pipeline that would transport natural gas from Israel to Egypt, would be ‘one day hydrogen ready pipeline<sup>3</sup>’.

Several EU member states have embarked on cementing their energy security in the Mediterranean. France, for instance, negotiated with Algeria to increase its imports of natural gas when President Emmanuel Macron visited Algiers in August 2022<sup>4</sup>. Italy, from its part, inked deals with different Mediterranean countries, namely Algeria, Egypt and Libya. In particular, Prime Minister Mario Draghi visited Algiers in April and July 2022. Algeria supplied Italy with more

---

<sup>2</sup> European Commission website, *Memorandum of Understanding on Co-operation Related to Trade, Transport and Export of Natural Gas to the European Union between the European Union, the Arab Republic of Egypt and the State of Israel*, available at: [https://energy.ec.europa.eu/system/files/2022-06/MoU%20EU%20Egypt%20Israel\\_0.pdf](https://energy.ec.europa.eu/system/files/2022-06/MoU%20EU%20Egypt%20Israel_0.pdf), 22 June 2022.

<sup>3</sup> European Commission website, Statement by President von der Leyen with Israeli Prime Minister Bennett, available at: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_22\\_3688](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_3688), 14 June 2022.

<sup>4</sup> T. PONTIROLI, *La France Négocie l'Augmentation de Ses Importations de Gaz Algérien*, available at: <https://www.lesechos.fr/monde/afrique-moyen-orient/la-france-negocie-l'augmentation-de-ses-importations-de-gaz-algerien-1784171>, 28 August 2022.

than 25 billion cubic meters of gas in 2022, an increase of 10 percent in comparison to 2021<sup>5</sup>. Further to this, the Italian energy company ENI, the American Occidental, the French Total Energies and the Algerian Sonatrach signed a \$4 billion oil and gas production-sharing contract for the Berkine field in the south-eastern part of Algeria. With reference to Egypt, ENI and the Egyptian company EGAS agreed in April 2022 to increase of up until 3 billion cubic meters the quantity of Egyptian LNG shipped to Italy last year<sup>6</sup>. Additionally, Italy has expanded its economic presence in Libya. ENI and Libya's National Oil Corporation (NOC) signed an \$8bn gas production deal<sup>7</sup>. In parallel with France and Italy, another member state, Slovenia also looked into North Africa, and in November 2022 it agreed with Algeria for the purchase of approximately 300 million cubic meters of natural gas a year starting on 1 January 2023. The gas will be shipped via existing pipelines in Tunisia and Italy<sup>8</sup>. Last but not least, Spanish company Naturgy and Sonatrach inked an accord to review the price of natural gas procurement contracts taking into consideration market conditions<sup>9</sup>.

Diversification examples are recorded in several other Mediterranean countries after the beginning of the Ukraine war, although their planning had obviously begun before 24 February 2022. In July 2022, Greece and Bulgaria inaugurated the Interconnector Greece Bulgaria

---

<sup>5</sup> Agenzia Nova website, *Algeria, the Minister of Energy: Gas Exports to Italy Increased by 10 Percent*, available at: <https://www.agenzianova.com/en/news/algeria-il-ministro-dellenergia-le-esportazioni-di-gas-verso-litalia-aumentate-del-10-per-cento-nel-2022/>, 12 February 2023.

<sup>6</sup> N. CARRATELLI, *Gas dall'Egitto, nella Maggioranza Dubbi per il Caso Regeni. Il Pd: Serve una Linea Chiara col regime di Al Sisi. Dibattito a Sinistra*, available at: [https://www.lastampa.it/politica/2022/04/14/news/gas\\_dall\\_egitto\\_nella\\_maggioranza\\_dubbi\\_per\\_il\\_caso\\_regeni\\_il\\_pd\\_serve\\_una\\_linea\\_chiara\\_col\\_regime\\_di\\_al\\_sisi\\_dibattit-3054397/](https://www.lastampa.it/politica/2022/04/14/news/gas_dall_egitto_nella_maggioranza_dubbi_per_il_caso_regeni_il_pd_serve_una_linea_chiara_col_regime_di_al_sisi_dibattit-3054397/), 14 April 2022.

<sup>7</sup> Al Jazeera website, *Italy's Eni Signs \$8bn Gas Deal with Libya amid Energy Crunch*, available at: <https://www.aljazeera.com/news/2023/1/28/italys-meloni-in-libya-to-conclude-8bn-gas-deal>, 28 January 2023.

<sup>8</sup> S. R. MAČEK, *Slovenia Secures Algerian Gas to Cover Third of Its Needs*, available at: <https://www.euractiv.com/section/politics/news/slovenia-secures-algerian-gas-to-cover-third-of-its-needs/>, 16 November 2022.

<sup>9</sup> Sonatrach website, *SONATRACH et NATURGY Signent un Accord Relatif à Leurs Contrats de Vente et d'Achat de Gaz Naturel*, available at: <https://sonatrach.com/presse/sonatrach-et-naturgy-signent-un-accord-relatif-a-leurs-contrats-de-vente-et-dachat-de-gaz-naturel/>, 6 October 2022.

(IGB) pipeline<sup>10</sup>. The IGB, a project of common interest, will be initially supplied natural gas from Azerbaijan via the Trans-Anatolian Natural Gas pipeline (TANAP) and the Trans Adriatic pipeline (TAP) but will also be connected to the floating storage regasification unit (FSRU) of Alexandroupolis that is currently under construction. Greece is stepping up its LNG imports from the USA and in parallel with gas coming from TAP, it will function as a transition point for supplies toward the Balkan Peninsula<sup>11</sup>. Beyond Greece, Turkey inked a deal with Bulgaria in January 2023 that gives access to Bulgarian company Bulgargaz to Turkish LNG facilities<sup>12</sup>. Bulgaria will thus be able to unload LNG at its neighbor’s terminals and use Turkish company’s Botas network to transport gas. Turkey, which has already discovered gas in the Black Sea and is developing the Akkuyu nuclear power plant, is certainly wishing to act as a crucial energy hub for Europe – but Russian gas is not excluded from its plans.

3. In the aftermath of the war in Ukraine, EU Mediterranean countries do significantly insist on LNG imports. At the writing, there are sixteen terminals which are operational, precisely one in Croatia, three in France, one in Greece, three in Italy, one in Malta, one in Portugal and six in Spain<sup>13</sup>. The Vasiliko terminal in Cyprus is under construction, while this is also the case for the FSRU in Alexandroupolis as mentioned above. In 2022, Italy bought FSRUs *Golar Tundra* and *Golar Arctic*, which will be installed in the central-northern part of the country and in the province of Cagliari respectively<sup>14</sup>. Mediterranean countries, which are non-EU member states, also are engaged in similar activities. Albania, for instance, is developing an LNG terminal in its port of Vlora in cooperation with American companies ExxonMo-

---

<sup>10</sup> *Balkan Energy News* website, *Greece, Bulgaria Inaugurate IGB Gas Pipeline*, available at: <https://balkangreenenergynews.com/greece-bulgaria-inaugurate-igb-gas-pipeline/>, 11 July 2022.

<sup>11</sup> G. N. TZOGOPOULOS, *The US Economic Presence in Greece*, available at: <https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2022/11/Policy-brief-171-Tzogopoulos-final.pdf>, ELIAMEP Policy Brief 171, 2022.

<sup>12</sup> *Reuters* website, *Bulgaria Signs Long-term Gas Deal with Turkey*, available at: <https://www.reuters.com/business/energy/bulgaria-signs-deal-access-turkeys-lng-terminals-gas-network-2023-01-03/>, 3 January 2023.

<sup>13</sup> Council of the European Union website, *Infographic - Liquefied Natural Gas Infrastructure in the EU*, available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/lng-infrastructure-in-the-eu/>, March 2023.

<sup>14</sup> SNAM website, *Floating Storage and Regasification Units (FSRU): Everything You Need to Know*, available at: [https://www.snam.it/en/about-us/snam-infrastructures/floating\\_storage\\_regasification\\_units\\_fsru/](https://www.snam.it/en/about-us/snam-infrastructures/floating_storage_regasification_units_fsru/), 26 July 2022.

bil and Exceleerate Energy<sup>15</sup>. In this context, Exceleerate signed a memorandum of understanding with Bulgaria's Overgas in July 2022 to purchase up to 1.0 billion cubic meters of regasified LNG annually for ten years via the Vlora terminal and the proposed Vlora-Fier pipeline which is expected to interconnect with existing natural infrastructure in Europe's southern gas corridor<sup>16</sup>.

In the interim, drilling is continuing in several Mediterranean countries. In 2022 and at the beginning of 2023, new gas discoveries were made in Cyprus, Egypt and Israel. In particular, ENI and Total Energies discovered two new gas fields off Cyprus' coast in August and December 2022. These are wells Cronos-1 and Zeus-1 in Block 6<sup>17</sup>. As far as Egypt is concerned, ENI and Chevron Energy announced in January 2023 that they found Nargis-1 exploration well located in Nargis offshore area concession<sup>18</sup>. In Israel, Energean proceeded to discoveries of Athena in May 2022, and of Hermes and Zeus-1 in October 2022<sup>19</sup>. Although the estimated quantity of gas to be produced is not massive and vacillates between 8 bcm and 99 bcm in the afore-mentioned reservoirs, they certainly add to pre-existing ones<sup>20</sup>. Furthermore, opportunities in other areas of the Mediterranean were explored in 2022 by international companies and some seismic research was conducted. ExxonMobil, for example, collected data under

---

<sup>15</sup> ExxonMobil website, *MOU Signed with the Government of Albania and Exceleerate Energy*, available at: <https://www.exxonmobilng.com/en/about-us/trending-topics/mou-signed-with-the-government-of-albania-and-exceleerate-energy>, 12 March 2021.

<sup>16</sup> Exceleerate Energy website, *Exceleerate Energy Signs Gas Sales MOU with Bulgaria's Overgas*, available at: Exceleerate Energy Signs Gas Sales MOU with Bulgaria's Overgas - Exceleerate Energy, 18 July 2022.

<sup>17</sup> ENI website, *Eni Discovers New Large Gas Fields Offshore Cyprus*, available at: <https://www.eni.com/en-IT/operations/natural-resources/gas-field-cyprus.html>, December 2022.

<sup>18</sup> ENI website, *Eni Announces a New Gas Discovery in the Eastern Mediterranean Sea, Offshore Egypt*, available at: <https://www.eni.com/en-IT/media/press-release/2023/01/eni-announces-a-new-gas-discovery-in-the-eastern-mediterranean-sea-offshore-egypt.html>, 16 January 2023.

<sup>19</sup> Energean website, *Athena Gas Discovery*, available at: <https://www.energean.com/media/5192/athena-gas-discovery.pdf>, 9 May 2022, and 'Hermes Well Results and Next Drilling Targets,' available at: <https://www.energean.com/media/5300/hermes-well-results-061022.pdf>, 6 October 2022.

<sup>20</sup> C. CONNELLY, *Eastern Mediterranean Gas Discoveries, Progress, And What to Watch in 2023*, available at: <https://www.mei.edu/publications/eastern-mediterranean-gas-discoveries-progress-and-what-watch-2023>, 10 January 2023.

the seabed west and southwest of Crete and will possibly drill in the next years<sup>21</sup>.

In tandem with fossil fuels, EU Mediterranean states are endeavoring to accelerate their energy transition (as it is obviously the case with non-Mediterranean EU states). Before the outbreak of the Ukraine war, in 2021, Croatia (31%), Cyprus (17.5%), Greece (21.9%), Italy (18.9%), France (19.5%), Malta (11.3%), Portugal (33.9%), Slovenia (24%) and Spain (21.9%) had already expanded their RES share in their use of energy in comparison to years before<sup>22</sup>. Their 2030 targets are more ambitious. The REPowerEU plan of the European Commission is expected to spur investments in renewable energy. Against this backdrop, the EU counts on the Mediterranean. Among other things, North African countries can export clean electricity as they are aiming at generating electricity through RES in the long-term. Currently, the electricity interconnection between Spain and Morocco (1,400 MW capacity) is the only link between the EU and North Africa<sup>23</sup>. To go further, the EU financially supports the construction of a 230 km-long electricity transmission line (600 MW capacity) between Italy and Tunisia<sup>24</sup>. Other European projects of common interest (PCI) include the EuroAsia Interconnector that is projected to combine the national electricity grids of Israel, Cyprus and Greece through a 1,208 km subsea cable (2,000 MW capacity), and the EuroAfrica Interconnector which aims at connecting the electricity grids of Egypt, Cyprus and Greece through a 1,396 km cable (2,000 MW capacity).

Energy synergies in the Mediterranean are multifaceted. In November 2022, France, Germany, Morocco, Portugal and Spain decided

---

<sup>21</sup> C. LIAGGOU, *ExxonMobil Drill off Crete in 2024-2025*, available at: <https://www.ekathimerini.com/economy/1205479/exxonmobil-drill-off-crete-in-2024-2025/>, 25 February 2023.

<sup>22</sup> European Environment Agency website, *Dashboard – Renewable energy in Europe 2022*, available at: <https://www.eea.europa.eu/themes/energy/renewable-energy/renewable-energy-in-europe-2022>, 1 November 2022.

<sup>23</sup> M. HAFNER, *EU Energy Policy and the MENA Region in the Wake of Russia's Invasion of Ukraine*, in V. TALBOT (ed.), *Energy Politics in the MENA Region: From Hydrocarbons to Renewables?* Available at: <https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/report-isp2022-energy-politics-mena-region.pdf>, ISPI Report 2022.

<sup>24</sup> Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale website, *ELMED: Italy Expresses Satisfaction over the Approval of the EU Funding for the Electrical Interconnection between Italy and Tunisia*, available at: [https://www.esteri.it/en/sala\\_stampa/archivionotizie/comunicati/2022/12/elmed-soddisfazione-dellitalia-per-lapprovazione-del-finanziamento-ue-per-linterconnessione-elettrica-fra-italia-e-tunisia/](https://www.esteri.it/en/sala_stampa/archivionotizie/comunicati/2022/12/elmed-soddisfazione-dellitalia-per-lapprovazione-del-finanziamento-ue-per-linterconnessione-elettrica-fra-italia-e-tunisia/), 9 December 2022.



– on the sidelines of COP27 in Sharm El Sheikh – to implement actions for electricity market integration, focusing on cross-border renewable energy corporate power purchase agreements<sup>25</sup>. Also, as the EU is in the process of realizing its hydrogen strategy, the southern shore of the Mediterranean has the potential to produce and export both green and blue hydrogen at a competitive cost<sup>26</sup>. Morocco belongs to North African countries, which has set ambitious targets RES targets, and can use its developing solar and wind capacities to produce hydrogen<sup>27</sup>. While looking into North Africa, the EU witnesses hydrogen initiatives among its Mediterranean member states. In December 2022, France, Portugal and Spain agreed to build a hydrogen corridor. The proposed idea is to construct by 2030 a subsea pipeline to convey hydrogen from the Iberian Peninsula to France, and possibly to the rest of Europe<sup>28</sup>. Last but not least, EU member states themselves are eager to realize hydrogen projects as it is the case with the deployment of ‘Green Hysland’ in the island of Mallorca in Spain.

4. The appetite for new energy arrangements in the Mediterranean in the aftermath of the war in Ukraine is evident. This appetite, however, arguably paves the way for a reduction of tensions in different fronts of the Basin. Above all, stability in Libya and Syria remains particularly difficult. In Libya, although UN special representative Abdoulaye Bathily has announced a new framework for elections, the collapse of the 2021 election plan rather generates reservation. Whether the renewed interest of the US and the EU in the Libyan gas and oil sector and the possibility for investments in green energy in the country will push towards a negotiated political settlement, remains to be seen. At the writing, the US, in particular, is seeking to design a policy that will allow it to limit Russian influence in Libya

---

<sup>25</sup> France, Germany, Morocco, *Portugal and Spain Sign MoU to Integrate Their Green Electricity Markets for Climate Change Mitigation*, available at: [https://www.masen.ma/sites/default/files/documents\\_presse/SET%20ROADMAP%20MoU%20Press%20Release.pdf](https://www.masen.ma/sites/default/files/documents_presse/SET%20ROADMAP%20MoU%20Press%20Release.pdf), 8 November 2022.

<sup>26</sup> F. BELHAJ, *Accelerating Mediterranean Integration through Energy*, available at: <https://blogs.worldbank.org/arabvoices/accelerating-mediterranean-integration-through-energy>, 3 January 2023.

<sup>27</sup> P.P. RAIMONDI, *The Scramble for Mediterranean Hydrogen: Energy or Geopolitics?* available at: <https://www.ispionline.it/en/publication/scramble-mediterranean-hydrogen-energy-or-geopolitics-30429>, 13 May 2021.

<sup>28</sup> I. SULLIVAN, *France, Spain, Portugal to Build Hydrogen Pipeline by 2030*, available at: <https://apnews.com/article/technology-business-france-ursula-von-der-leyen-europe-1b19b4d0dbb3e879bc2982839f14473c>, 9 December 2022.

and resolve the political impasse<sup>29</sup>. The situation is perhaps even more complicated in Syria that follows a clear pro-Russia stance in relation to the war in Ukraine. UN Special Envoy Geir Pedersen does not appear optimistic about a political solution<sup>30</sup>, whereas Syrian President Bashar al-Assad would welcome an expanding Russian military presence in his country<sup>31</sup>. In the interim, inter-Arab deliberations for a potential return of Syria to the Arab League have already begun and cause concern to Washington.

Existing challenges in Libya and principally in Syria have not prevented the US from exercising leadership in the Eastern Mediterranean. Under American aegis, Israel and Lebanon – although technically at war status – managed to come to an agreement for the delimitation of their maritime zones. Under the terms of this agreement, Israel retains full rights to develop the Karish field while Lebanon retains full rights in Qana reservoir in Block 9. For the exploration of the Qana reservoir, the two countries will engage in discussions ‘to determine the scope of Israel’s economic rights,’ while the exploitation of hydrocarbons ‘shall consist of one or more reputable, international corporations that are not subject to international sanctions [and] would not hinder US continued facilitation.’ In addition, Israel and Lebanon ‘understand that the US intends to exert its best efforts working with [them] to help establish and maintain a positive and constructive atmosphere for conducting discussions and successfully resolving any differences as rapidly as possible<sup>32</sup>’. Three months after the accord, in January 2023, Lebanon announced that Qatar Energy would receive a 30 percent stake in Qana and another field, namely Sidon in Block 4, after Russia’s Novatek relinquished its minority stake<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> E. BADI, *To Counter the Wagner Group’s Presence in Africa, the US Will Need to Prioritize Stabilizing Libya*, available at: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/to-counter-the-wagner-groups-presence-in-africa-the-us-will-need-to-prioritize-stabilizing-libya/>, 28 February 2023.

<sup>30</sup> UN website, *Political Solution Still the Only Path to Peace in Syria: UN Special Envoy*, available at: <https://news.un.org/en/story/2022/10/1129857>, 25 October 2022.

<sup>31</sup> *Al Jazeera* website, *Assad Welcomes New Russian Bases in Syria after Putin Meeting*, available at: <https://www.aljazeera.com/news/2023/3/16/assad-will-welcome-new-russian-military-bases-in-syria>, 16 March 2023.

<sup>32</sup> *Haaretz* newspaper, *Full Text: Final Version of Israel-Lebanon Maritime Border Deal*, available at: <https://www.haaretz.com/israel-news/2022-10-12/ty-article/full-text-final-version-of-israel-lebanon-maritime-border-deal/00000183-cb43-d8cc-afc7-ffef25f80000>, 12 October 2022.

<sup>33</sup> *I24news* website, *Qatar to Explore Lebanese Offshore Gas after Maritime Deal with Israel*, available at: <https://www.i24news.tv/en/news/middle-east/economy/1675006488-qatar-to-explore-lebanese-offshore-gas-after-maritime-deal-with-israel>, 29 January 2023.

The applicability and sustainability of the Israeli-Lebanese 2022 deal will be assessed in the long-term as disagreements in the Middle East have the potential to ignite new waves of serious tensions. Nevertheless, it showcases the joint will of the two countries to compromise and safely proceed to drillings in disputed maritime zones. Against this backdrop, a subsequent question is whether this deal could function as a springboard for similar arrangements between other states. Reportedly, Lebanon and Syria have already started to negotiate about their maritime border<sup>34</sup>. Moreover, Egypt emerges as an actor determined to mediate and unlock gas production off Gaza's coast – coordination with Israel and the Palestinians<sup>35</sup>. Obviously, several important problems in the Mediterranean Basin remain unresolved. Egypt has not delimited its maritime border with Libya, while Greece has not agreed with Libya either. In the interim, some zones delimited in the Greek-Egyptian maritime accord in 2020 and in the Libyan-Turkish maritime deal of 2019 do overlap in the Eastern Mediterranean. When Libya and Turkey inked another agreement on energy exploration in October 2022, Greece and Egypt expressed their fierce criticism<sup>36</sup>.

The East Med Gas Forum (EMGF) is an international organization that brings together regional partners in the spirit of cooperation about energy themes in the Eastern Mediterranean. Cyprus, Egypt, France, Greece, Israel, Italy, Jordan, the Palestinian Authority are the Forum's members. The Israeli-Lebanese maritime accord will perhaps open the door for Lebanon to join but the participation of Turkey remains a delicate affair. Greek-Turkish disagreements, and the Cyprus Question belong to diachronic problems that fuel feuds and rifts in a particularly turbulent neighborhood where Ankara's threats against Athens have become an almost recurrent feature. The dramatic earthquakes that hit Turkey and Syria in February 2023 led to a temporary

---

<sup>34</sup> Reuters website, *Lebanon, Syria Discuss Sea Border after Beirut's Israel Deal*, available at: <https://www.reuters.com/world/middle-east/lebanon-syria-discuss-sea-border-after-beirut-israel-deal-2022-10-22/>, 22 October 2022.

<sup>35</sup> France 24 website, *Egypt Mediates Talks to Develop Gaza Offshore Gas*, available at: <https://www.france24.com/en/live-news/20221014-egypt-mediates-talks-to-develop-gaza-offshore-gas>, 14 October 2022.

<sup>36</sup> Reuters website, *Turkey-Libya Preliminary Deal Prompts Greece, Egypt to Push Back*, available at: <https://www.reuters.com/business/energy/turkey-libyan-government-agree-preliminary-maritime-energy-deal-2022-10-03/>, 3 October 2022.

pause of tensions, but the substance of divergences is not altered<sup>37</sup>. It is hard for Greece and Turkey to delimit their continental shelves, whereas the second does not even recognize the Republic of Cyprus. Subsequently, conversations about the construction of a pipeline to transport natural gas from the Eastern Mediterranean to Europe, for instance the East Med pipeline, can hardly yield results.

The Western Mediterranean also witnesses problems and spats of similar type. The proclamation by Algeria of its Exclusive Economic Zone by presidential decree in 2018 is constantly a serious issue of disagreement between the country, Italy and Spain. Further to this, in June 2022, the Algerian government announced that it would suspend the treaty of friendship, good neighborliness and co-operation with Spain in retaliation after the latter embraced Morocco's position on the Western Sahara<sup>38</sup>. Energy cooperation could not be unaffected. Severing its bilateral relations with Morocco already from 2021, Algeria turned off the tap of the Maghreb-Europe pipeline that carries Algerian gas via Morocco to Spain. A few months later, Spain attempted to neutralize the Algerian policy, came to an agreement with Morocco and reversed the very same pipeline to send gas to the North African country itself<sup>39</sup>. Amid tensions, the US is attempting to persuade Algeria to join the chorus of countries condemning Russia for the invasion of Ukraine – without much success as yet.

5. The war in Ukraine has largely impacted on energy calculations in the Mediterranean. In its aftermath, predesigned European policies have been accelerated and new agreements have been sealed. The Mediterranean matters for Europe because it functions as a critical region where hydrocarbons can be found, interconnectivity plans can be realized, and green energy investments can be carried out. Although the interest of non-EU Mediterranean countries in the southern and eastern shore of the Basin do not necessarily coincide with the American and the European strategy to reduce dependencies from Russia, some common ground is found. This has allowed the US to

---

<sup>37</sup> G. N. TZOGOPOULOS, *Natural Disasters and Diplomacy*, available at: <https://www.kathimerini.gr/politics/562277029/arthro-toy-g-tzogopoyloy-stin-k-fysikes-katastrofes-kai-diplomatia/>, 15 February 2022 (in Greek).

<sup>38</sup> *France 24* website, *Algeria Suspends Spain Co-operation Treaty over Western Sahara Dispute*, available at: <https://www.france24.com/en/africa/20220608-algeria-suspends-spain-co-operation-treaty-over-western-sahara-dispute>, 8 June 2022.

<sup>39</sup> *Reuters* website, *Spain Begins Natural Gas Exports to Morocco Following Diplomatic Row*, [reuters.com](https://www.reuters.com).

exercise leadership as its mediation in the case of the 2022 Israeli-Lebanese maritime accord outlines. Nevertheless, several diachronic political problems in the Mediterranean remain unresolved. It is debatable whether the Ukraine war will push countries involved in these diachronic political problems to bridge or sideline their differences and prioritize energy cooperation.

#### ABSTRACT

*Energy Cooperation in the Mediterranean and the Ukraine Crisis:  
Can Differences Be Bridged?*

The war in Ukraine has impacted on the international system. Several regions in the world including the Mediterranean have been affected, and different policies including energy policies have been adjusted accordingly. Following the beginning of the conflict possibilities for energy cooperation in the Basin entered the agenda of European discussions in the interest of the West, namely the USA and the EU, to reduce energy dependencies from Russia. Not all Mediterranean countries, however, share identical interests. New energy agreements can possibly pave the way for a better understanding among different actors but will arguably act as a catalyst to reconciliation and peace.



# ALTERNATIVE ENERGETICHE ALLA RUSSIA NEL CONTESTO DEGLI EQUILIBRI GEOPOLITICI DEL MEDITERRANEO ORIENTALE

STEFANO FELICIAN BECCARI\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Contesto energetico ed iniziative europee. – 3. Lo scenario energetico del Mediterraneo orientale: quali risorse e quali infrastrutture? – 4. Scenari geopolitici, dal quadro regionale agli attori chiave. – 5. Conclusioni

1. Il precipitare della crisi in Ucraina con l'invasione del paese da parte della Russia, a febbraio 2022, al di là degli impatti militari ha avuto una forte ripercussione sulle forniture energetiche europee, determinando un notevole aumento di costi per cittadini ed imprese. A sua volta l'aumento dei prezzi dell'energia si è ripercosso sull'economia, generando una spinta inflazionistica particolarmente elevata e sostanzialmente sconosciuta ai vari stati europei, abituati invece a valori inflazionistici molto contenuti. Insicurezza energetica e aumento dei prezzi sono state quindi le evidenze più note della crisi ucraina, anche se va sottolineato che già dalla fine del 2021, cioè prima del conflitto, i prezzi dell'energia erano in ascesa. In questa fase complessa, quindi, l'Unione europea e gli Stati Membri si sono trovati alle prese con uno scenario nuovo e incerto, un contesto nel quale la dipendenza dall'energia russa, fino a poco tempo fa sostanzialmente "tollerata", è diventata di colpo una vulnerabilità ed un serio ostacolo non solo alla ripresa ma anche alla ordinata gestione delle dinamiche economiche di molti paesi, soprattutto per coloro che non avevano a disposizione in tempi rapidi altri sistemi di produzione di energia. Come risultato, l'Unione europea e gli Stati membri si sono posti l'obiettivo di accelerare rapidamente la riduzione delle importazioni energetiche da Mosca, ri-bilanciando celermente quanto non si è più capaci di recuperare dal "fianco est" dell'Unione europea in altri modi. La diversificazione energetica, *slogan* peraltro già noto e dibattuto prima dell'invasione russa in Ucraina, è ora divenuta uno dei pilastri che guidano l'azione geopolitica dell'Unione europea anche nel Mediterraneo orientale. In questo scenario così complesso, nel

---

\* La responsabilità di questa pubblicazione è esclusivamente del suo autore. L'Unione europea non è responsabile dell'uso che può essere fatto delle informazioni ivi contenute.

quale insistono importanti potenze regionali fra loro molto diverse, si sta giocando una partita geopolitica ed energetica cruciale per il futuro dell’Unione europea, nonché per le sue imprese ed i suoi cittadini.

2. A oltre un anno dall’inizio del conflitto in Ucraina, e dopo i rincari e le polemiche per la dipendenza dall’energia russa proseguite per tutto il 2022, fa riflettere il dato di Eurostat sulla situazione ante 2022 in materia di *import* energetico. In uno studio della Camera dei Deputati del 2022 viene riportato che nel 2020 “l’Unione ha prodotto il 42% del proprio fabbisogno di energia (contro il 40% di produzione interna del 2019) e importato il restante 58%<sup>1</sup>”. Difficilmente uno stato produce tutta la sua energia da una sola fonte: normalmente gli stati membri si affidano a un mix energetico (“*fuel mix*” in inglese), ovvero “un insieme di fonti energetiche primarie utilizzate per la produzione dell’energia elettrica<sup>2</sup>”. La UE nel suo complesso utilizzava cinque fonti energetiche, ovvero prodotti petroliferi (compreso il petrolio greggio) (35%), gas naturale (24%), energia rinnovabile (17%), energia nucleare (13%) e combustibili fossili solidi (12%). Per quanto riguarda il gas naturale, nel 2021 le importazioni dell’UE provenivano da Russia (43%), Norvegia (21%), Algeria (8%) e Qatar (5%), mentre più della metà dei combustibili fossili solidi (principalmente carbone) provenivano dalla Russia (54%), seguita dagli Stati Uniti (16%) e dall’Australia (14%<sup>3</sup>). L’inizio della crisi ad est ha solamente messo in evidenza quanto già ben noto ai vertici europei, che peraltro erano molto concentrati sulla questione energetica a partire dal c.d. “Green Deal<sup>4</sup>”, elemento centrale nell’azione politica della Commissione Europea a guida Von der Leyen (2019-2024). Anche per reagire alla crisi in Ucraina, quindi, la Commissione ha annunciato a maggio 2022 un ambizioso piano, definito “Repower EU”, che “mira a ridurre rapidamente la dipendenza dai combustibili fossili russi imprimendo un’accelerazione alla transizione verso l’energia pulita e unendo le forze per giungere a un sistema energetico più resiliente e a una vera Unione dell’energia<sup>5</sup>”.

Gli obiettivi di Repower EU sono sostanzialmente quattro:

---

<sup>1</sup> <https://documenti.camera.it/Leg19/Dossier/Pdf/AT008.Pdf>.

<sup>2</sup> <https://www.gse.it/servizi-per-te/fonti-rinnovabili/fuel-mix>.

<sup>3</sup> <https://documenti.camera.it/Leg19/Dossier/Pdf/AT008.Pdf>.

<sup>4</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640>.

<sup>5</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1653033742483&uri=COM%3A2022%3A230%3AFIN)

[content/IT/TXT/?qid=1653033742483&uri=COM%3A2022%3A230%3AFIN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1653033742483&uri=COM%3A2022%3A230%3AFIN).



- Risparmiare energia;
- Diversificare l'approvvigionamento;
- Sostituire rapidamente i combustibili fossili accelerando la transizione europea all'energia pulita;
- Combinare investimenti e riforme in modo intelligente.

Fra le varie azioni di Repower Eu, determinante è la sezione che si occupa di diversificazione, e che ha previsto la creazione di una Piattaforma UE dell'energia (*EU Energy Platform*<sup>6</sup>). L'attenzione dell'Unione europea in materia di diversificazione si concentra naturalmente nel Mediterraneo orientale, dove negli ultimi anni sono stati individuati una serie di giacimenti che stanno riscrivendo la complessa geopolitica della regione, e che, nel contempo, vengono individuati come delle possibili alternative alle dipendenze dai combustibili fossili di origine russa. In parallelo poi allo sfruttamento delle risorse fossili, l'Unione europea sta cercando di sviluppare altrettanti progetti connessi alle energie rinnovabili, utili non solo per far diminuire la dipendenza strategica dell'UE, ma anche per contribuire attivamente all'ambizione della decarbonizzazione del continente prevista per il 2050: anche queste variabili sono tenute in considerazione da Bruxelles quando si guarda al Mediterraneo orientale. Come ovvio, questo insieme di ambizioni europee va inserito in una realtà regionale complessa, nella quale convivono stati europei come Cipro (per quanto "zavorrato" dalla questione di Cipro Nord), potenze sempre più assertive (per quanto NATO) come la Turchia e potenze regionali come Israele o l'Egitto. Tutto questo rende l'area decisamente interessante per l'osservatore ma nel contempo molto complessa da decifrare, anche dal punto di vista energetico, che, come si è detto, è la nuova variabile emersa in questi anni nella regione.

3. Intestare con precisione delle risorse energetiche ai singoli Stati del Mediterraneo orientale è un esercizio non semplice, perché prima che iniziare dalla geografia o dalla politica deve partire da una riflessione più essenziale, ovvero la geologia. In altri termini, le ultime scoperte effettuate nella regione non sempre sono esattamente riconducibili alle complesse trame delle acque territoriali e delle zone economiche esclusive che appartengono, gelosamente, ai diversi stati, o che da questi sono contese. E per questo i vari stati ritengono la ricerca di queste fonti di idrocarburi come elementi essenziali per il

---

<sup>6</sup> [https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-security/eu-energy-platform\\_it](https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-security/eu-energy-platform_it).

loro sviluppo e come carta da giocare nel commercio con i paesi europei<sup>7</sup>. Negli ultimi anni sono stati scoperti diversi giacimenti, ciascuno con diverse caratteristiche, e non privi di elementi controversi fra gli stati.

- *Aphrodite/Yishai (Cipro/Israele)*: il giacimento Aphrodite<sup>8</sup> rappresenta la prima scoperta di gas naturale fatta a Cipro, e si colloca all'interno della zona economica esclusiva dello stato insulare. Situato a 160 km circa dalla città di Limassol, Aphrodite è stato scoperto nel 2011 e si compone di due giacimenti “A1” e “A2”. È una vera e propria svolta per l'economia dell'isola: potrebbe infatti aprire una fase di indipendenza economica e di sostanziale capacità di *export*. L'Egitto, ad esempio, è un *partner* vicino, e potrebbe essere molto interessato; più lontana geograficamente, ma non politicamente, è l'Unione europea, che da anni vorrebbe integrare maggiormente l'isola con delle infrastrutture specifiche. Nonostante il coinvolgimento di importanti partner internazionali (nomi di assoluta rilevanza quali Chevron e Shell) gli sviluppi di Aphrodite ad oggi sono stati limitati; è rimasta inoltre pendente per anni una questione con il vicino giacimento Yishai, nelle acque territoriali di Israele, con il quale si ipotizza che Aphrodite condivida il 10% delle risorse<sup>9</sup>. Nonostante i buoni rapporti fra i due paesi, la questione della definizione per lo sfruttamento delle risorse ha preso diverso tempo, con dei colloqui bilaterali che alla fine sono serviti a risolvere bonariamente la questione solo nel 2022<sup>10</sup>.

- *Tamar (Israele)*: il giacimento di Tamar, situato a 90 km ad ovest di Haifa, rappresenta una delle scoperte energetiche più “rivoluzionarie” per lo stato di Israele. Passato in soli quattro anni (scoperto nel 2009, inizio operazioni dal 2013<sup>11</sup>) ad essere una attiva fonte di energia, Tamar oggi conta sei pozzi attivi e convoglia la sua produzione alla “Tamar platform”, un impianto situato a circa 24 chilometri dalla città di Ashkelon, e che serve a processare quanto estratto. Secondo le parole di Chevron<sup>12</sup>, importante compagnia statunitense, “Tamar ha portato Israele in una nuova era di indipendenza

---

<sup>7</sup> [https://ecfr.eu/special/eastern\\_med/gas\\_fields](https://ecfr.eu/special/eastern_med/gas_fields).

<sup>8</sup> <https://www.nsenergybusiness.com/projects/aphrodite-gas-field/>.

<sup>9</sup> <https://www.financialmirror.com/2022/09/19/israeli-energy-minister-hopes-to-resolve-gas-row/>.

<sup>10</sup> <https://www.energy-sea.gov.il/English-Site/Lobby/Articles/Pages/agreement-on-the-Aphrodite-Yishai's-dispute.aspx>.

<sup>11</sup> <https://www.tamarpetroleum.co.il/en/tamarreservoir/>.

<sup>12</sup> <https://www.nsenergybusiness.com/projects/tamar-field/>.

energetica, e può fornire il 70% dei consumi usati per la produzione di elettricità<sup>13</sup>”.

- *Leviathan (Israele)*: situato a circa 120-130 km da Haifa, Leviathan, scoperto nel 2010, è, secondo Chevron (che ha acquistato la compagnia “Noble Energy” che ha scoperto il giacimento<sup>14</sup>) “una delle più grandi scoperte mondiali di gas in acque profonde nel decennio 2000-2010 e il suo sviluppo è il più grande progetto energetico nella storia di Israele<sup>15</sup>”. Il giacimento si estende su circa 300 kmq<sup>16</sup>, ed è operativo dal 2019<sup>17</sup>. Leviathan gioca anche un importante ruolo geopolitico, perchè grazie alle interconnessioni in Israele permette al paese di esportare gas a due paesi vicini, ovvero Giordania ed Egitto, oltre a servire alla propria indipendenza energetica.

- *Karish e Qana (Israele/Libano)*: il caso di questi due giacimenti, più contenuti rispetto ai precedenti, è interessante perchè dimostra come la questione energetica in questa parte del Mediterraneo ben possa cadere non solo nel dominio geopolitico ma addirittura in quello diplomatico. Al di là dei volumi dei due giacimenti, infatti, è più interessante esaminarne la posizione: si situano entrambi a ridosso della contestata linea di confine marittimo fra Israele e il Libano, una linea per anni contestata da entrambe le nazioni. La scoperta dei giacimenti all'interno di queste acque contese ha immediatamente rilanciato le accuse di Hezbollah contro Israele: lo stesso Nasrallah, leader del Partito, ha minacciato Israele a non estrarre le risorse dai giacimenti, e, secondo fonti, ha addirittura ammesso di aver cercato di utilizzare dei droni per dissuadere l'odiato vicino a proseguire nelle esplorazioni<sup>18</sup>, droni abbattuti dalla marina israeliana. Eppure, verso la fine del 2022 i due governi sono addivenuti ad un accordo che la stessa Casa Bianca ha definito “una svolta storica<sup>19</sup>”, perchè, grazie a lunghe negoziazioni gestite da un diplomatico americano<sup>20</sup>, Libano ed Israele si sono divisi i due giacimenti (Karish e una piccola parte di Qana a Israele, il resto di

<sup>13</sup> <https://israel.chevron.com/en/our-businesses>.

<sup>14</sup> <https://www.offshore-technology.com/projects/leviathan-gas-field-levantine-israel/>.

<sup>15</sup> <https://israel.chevron.com/en/our-businesses>.

<sup>16</sup> <https://newmedenergy.com/operations/leviathan/>.

<sup>17</sup> <https://www.timesofisrael.com/leviathan-group-in-push-to-boost-gas-output-updates-reservoir-value-to-12-5b/>.

<sup>18</sup> <https://www.bbc.com/news/world-europe-62022452>.

<sup>19</sup> <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/10/11/statement-by-president-joe-biden-on-breakthrough-diplomacy-in-the-middle-east/>.

<sup>20</sup> <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-63414872>.

Qana al Libano<sup>21</sup>). L'accordo di per sé non cambia le difficili relazioni fra i due paesi, ma sicuramente costituisce un messaggio distensivo in un Medio Oriente sempre molto instabile. Inoltre, dal punto di vista libanese, l'estrazione potrebbe aprire scenari economici nuovi, utili anche per alleviare la difficile condizione energetica del paese. Per Israele, invece, Karish (e in parte minoritaria Qana) sarebbe il terzo giacimento di gas, utile per consolidare le proprie scorte ma anche per essere un interlocutore d'interesse per l'Unione europea, costretta di colpo a fare a meno delle importazioni dalla Russia<sup>22</sup>.

- *Zohr (Egitto)*: la scoperta del giacimento Zohr è stata unanimemente riconosciuta dalla stampa e dagli addetti ai lavori come “una delle più grandi scoperte nel Mediterraneo<sup>23</sup>” in materia energetica. Infatti, fra il 2012 e il 2015 un insieme di attività esplorative dell'ENI portarono ad individuare, a 190 km circa da Port Said, il giacimento Zohr, che si estende su circa 100 kmq di superficie. Una dimensione enorme, “un tesoro che, fin dalla sua scoperta, ha permesso all'Egitto di ricoprire un ruolo centrale nel Mediterraneo e di tornare indipendente sotto il profilo energetico<sup>24</sup>”, nota l'ENI, che dal 2017 ha messo in funzione l'impianto. Articolato su ben 13 pozzi (ma molti altri saranno aggiunti<sup>25</sup>) il giacimento Zohr è un elemento cardine per la strategia energetica dell'Egitto.

- *Calypso, Cronos e Zeus (Cipro)*: nella zona economica esclusiva di Cipro, particolarmente ampia vista la sua posizione insulare, negli ultimi anni si sono susseguite diverse attività esplorative che, oltre al citato Aphrodite, hanno dato risultati positivi. Fra il 2018 ed il 2022 sono infatti stati scoperti Calypso-1 (2018), Cronos-1(2022) e Zeus-1 (fine 2022), grazie agli sforzi comuni di ENI e Totalenergies<sup>26</sup>: queste scoperte potranno aprire anche per Cipro un'importante nuova fase in termini di politica energetica. Ma sui destini dell'isola rimane pendente l'incognita turca, con Ankara che contesta, anche attivamente, le esplorazioni nelle acque vicine a Cipro

<sup>21</sup> <https://www.dw.com/en/lebanon-israel-maritime-and-gas-deal-who-benefits-most/a-63442266>.

<sup>22</sup> <https://www.aljazeera.com/news/2022/10/26/israel-green-lights-gas-production-from-karish-field>.

<sup>23</sup> [https://www.repubblica.it/economia/2015/08/30/news/gas\\_scoperta\\_da\\_record\\_eni\\_trova\\_in\\_egitto\\_il\\_piu\\_grande\\_giacimento\\_del\\_mediterraneo-121890016/](https://www.repubblica.it/economia/2015/08/30/news/gas_scoperta_da_record_eni_trova_in_egitto_il_piu_grande_giacimento_del_mediterraneo-121890016/).

<sup>24</sup> <https://www.eni.com/it-IT/attivita/egitto-zohr.html>.

<sup>25</sup> <https://www.nsenergybusiness.com/projects/zohr-gas-field-mediterranean-sea/>.

<sup>26</sup> Questi i loro comunicati stampa, <https://totalenergies.com/media/news/press-releases/cyprus-totalenergies-announces-new-gas-discovery-offshore-block-6> e <https://www.eni.com/en-IT/media/press-release/2022/12/offshore-cyprus.html>.

e che tramite il governo della non riconosciuta Cipro nord chiede di condividere anche con questo stato parte dei ricchi proventi che deriveranno dalle estrazioni.

Al di là dei giacimenti, delle attività estrattive che saranno pianificate e delle dispute che ne conseguono, rimane cruciale, in un'ottica europea, comprendere come poi anche la UE possa godere di questa abbondanza di gas. Inevitabile, quindi, è l'allargamento dello sguardo alle infrastrutture energetiche, a partire dal controverso caso dell'EastMed (*“Eastern Mediterranean Pipeline”*<sup>27</sup>) un'ambiziosa infrastruttura che partendo da Israele dovrebbe collegare i giacimenti Leviathan e il cipriota Aphrodite, passare da Cipro e proseguendo tramite la Grecia (via Creta) arrivare in Italia. EastMed, che dovrebbe allungarsi per circa 2000 km, è in realtà un progetto già nel *radar* delle Istituzioni UE prima dell'invasione dell'Ucraina<sup>28</sup>, visto che è almeno dal 2015 che i governi dei paesi interessati ne stanno discutendo. Sulla carta EastMed, soprattutto in questa fase storica, sembra una panacea per alcuni stati membri della UE che hanno problemi di approvvigionamento energetico; in realtà, però, il progetto è al centro di notevoli polemiche da parte di altri stati. Il primo problema riguardo a questo progetto è l'opposizione della Turchia, che si sente “tagliata fuori” da questa importante infrastruttura, accusando quindi di esserne stata esclusa<sup>29</sup>; inoltre, nel 2019 Libia (l'allora governo GNA, ovvero Governo di Accordo Nazionale<sup>30</sup>) e Turchia hanno firmato un accordo bilaterale che regola le loro frontiere marittime<sup>31</sup>, delimitando un perimetro attraverso il quale dovrebbe passare pure l'EastMed. Per quanto criticato da molti stati (Grecia *in primis*) l'accordo fra le due parti, unito all'assertività turca, costituisce una pesante ipoteca sullo sviluppo della futura infrastruttura, che dovrebbe passare anche in alcune aree coperte da questo accordo. In secondo luogo, gli stessi Stati Uniti non vedono con favore l'EastMed, sostenendo che nel tempo della creazione dell'infrastruttura (si parla co-

<sup>27</sup> <https://www.nsenergybusiness.com/projects/eastern-mediterranean-pipeline-project/>.

<sup>28</sup> <https://wayback.archive-it.org/12090/20221204100056/https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility/cef-energy/7.3.1-0025-elcy-s-m-15>.

<sup>29</sup> <https://www.dailysabah.com/opinion/columns/a-new-chapter-in-the-eastern-mediterranean>.

<sup>30</sup> <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/la-libia-di-nuovo-divisa-tra-due-governi-35278>.

<sup>31</sup> <https://www.aa.com.tr/en/africa/analysis-strategic-legal-aspects-of-turkey-libya-deal/1673079>.

munque di anni) la sua funzione sarà sostanzialmente inutile, visto il costo ingente<sup>32</sup> e l'avanzare delle tecnologie<sup>33</sup>. Infine, sempre nell'ottica della diversificazione e del rafforzamento dell'autonomia strategica europea, occorre anche menzionare l'ambizioso *EuroAsia Interconnector*, infrastruttura elettrica fortemente voluta dalla Commissione Europea, e inaugurata a fine 2022<sup>34</sup>. Tramite 1200 km di cavi, soprattutto sottomarini, la Grecia (via Creta) sarà interconnessa a Cipro e da lì a Israele: questo permetterà di rompere l'isolamento energetico in cui Cipro si trova fin dal suo ingresso nell'Unione europea. Inoltre, essendo un progetto non legato alle fonti fossili ma all'energia elettrica, va perfettamente nella direzione “verde” che la Commissione Europea cerca di perseguire fin dall'inizio del mandato nel 2019. Anche in quest'ultimo caso, però, resta sullo sfondo il ruolo critico della Turchia, che potrebbe opporsi anche all'*EuroAsia Interconnector* se non verrà a beneficio di Ankara<sup>35</sup>.

4. Il combinato disposto fra le necessità energetiche dell'Unione europea e le recenti scoperte (e le nuove che saranno possibili) sembrerebbe aprire scenari rosei per le infrastrutture nel Mediterraneo orientale, magari anche riuscendo a sanare (limitatamente) le difficili reazioni fra gli stati: il caso “storico” di Israele e Libano è emblematico, e costituisce comunque un precedente positivo.

Ma nel contesto del Mediterraneo, e per tracciare alcune linee, alcune variabili vanno considerate. Se ne possono individuare sei in totale: tre legate a quelle più “di scenario” e tre connesse ad alcuni stati.

La prima variabile “di scenario” è la posizione della Commissione Europea, che, come ben noto, orienta la sua azione politica verso una decarbonizzazione capace di portare il Vecchio continente alla neutralità climatica nel 2050. Questa visione, quindi, mette sicuramente “al riparo” le infrastrutture elettriche, molto apprezzate e agevolate: ma cosa succederà con il gas? Se la prossima Commissione Europea (si vota nel 2024) mantenesse o accelerasse la linea “green”, cosa potrebbe succedere alle infrastrutture previste, come EastMed? D'altra parte, osservano alcuni esperti, il bisogno di energia da fonti

<sup>32</sup> <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-04-07/u-s-says-eastmed-pipeline-to-europe-not-economically-viable#xj4y7vzkg>.

<sup>33</sup> [https://www.euractiv.com/section/politics/short\\_news/washington-kills-eastmed-pipeline-project-for-good/](https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/washington-kills-eastmed-pipeline-project-for-good/).

<sup>34</sup> [https://commission.europa.eu/news/commission-participates-launch-euroasia-electricity-interconnector-2022-10-14\\_en](https://commission.europa.eu/news/commission-participates-launch-euroasia-electricity-interconnector-2022-10-14_en).

<sup>35</sup> <https://theArabweekly.com/turkey-tries-block-israel-greece-eu-undersea-cable>.

fossili in Europa rimarrà alto, quindi in ogni caso, e con una visione realista, Bruxelles dovrebbe continuare a sviluppare sia interconnessioni elettriche che più tradizionali *pipelines*, che in questa zona del Mediterraneo spesso sono sviluppate da imprese di Stato di notevole importanza (basti pensare a ENI o a Totalenergies, per restare in Europa, o all'americana Chevron). La seconda variabile da tenere in conto sono le nuove scoperte energetiche, che sono possibili in queste acque: potranno aiutare a diminuire la tensione, favorire la distensione (di nuovo, il caso Israele-Libano è rilevante) o invece fomentare ulteriore discordia? Secondo previsioni disponibili su fonti aperte, diversi esperti ipotizzano la scoperta di nuovi giacimenti nei prossimi anni, anche se difficilmente di taglie come lo Zohr egiziano. Anche in questo caso, geologia, geopolitica e diplomazia potrebbero essere elementi decisivi per catalizzare una fase distensiva, o, invece, rinfocolare discordie: cosa succederebbe se, per esempio, la Turchia scoprisse dei giacimenti nella zona di Cipro Nord e iniziasse ad estrarre energia da lì? Naturalmente, e questo è il terzo elemento, le scoperte sono importanti ma sono inutili senza infrastrutture capaci di sfruttarle. Qui l'attenzione si sposta dalle compagnie ai governi: Israele o l'Egitto, per esempio, sono stati molto rapidi nel dare attuazione alle attività estrattive dopo la fase di esplorazione; Cipro, a questo riguardo, rimane più indietro, ma sconta pure il problema, non semplice, del governo di Cipro Nord e delle pressioni di Ankara. Le scoperte di nuove risorse, poi, possono pure allargarsi anche alle fonti non fossili, come nota un recente studio del centro di ricerca tedesco SWP<sup>36</sup>: futuri investimenti in rinnovabili o nell'idrogeno, ad esempio, potrebbero aiutare ad allargare l'attuale scenario, aprendo nuove variabili, e magari rallentando il tempo che passa fra la scoperta di nuovi giacimenti "fossili" ed il loro sfruttamento. Sempre a questo riguardo, occorre notare che nel 2023 si terranno le elezioni a Cipro e in Turchia.

Passando invece alle variabili legate agli attori chiave, sono individuabili tre soggetti particolarmente interessanti. Il primo, Cipro, è la variabile centrale di molti discorsi perchè è uno stato europeo con una proiezione geografica molto avanzata (l'unico nella regione), che lo rende lo snodo naturale dei vari progetti infrastrutturali; al contempo, però, risente della sua debolezza e della minacciosa presenza turca, che nel 2024 celebrerà cinquant'anni dall'invasione del 1974<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> [https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2022C08\\_Mediterranean\\_EnergyTransition.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2022C08_Mediterranean_EnergyTransition.pdf)

<sup>37</sup> <https://mfa.gov.cy/turkish-military-invasion-and-occupation.html> La versione turca,

Inoltre le elezioni presidenziali di Cipro saranno decisive per capire che relazioni si terranno con Ankara. Scoperte di nuovi giacimenti energetici rischierebbero di diventare fonti di estenuanti problemi e difficili negoziati se Ankara rafforzasse le (già espresse) richieste di coinvolgere anche la parte Nord nei benefici. Inoltre, in caso di giacimenti in aree contese, magari a ridosso del mai riconosciuto confine fra le due Cipro, come ci si comporterebbe? Il peso di Ankara sarebbe tutt'altro che trascurabile. La posizione di Cipro, per quanto legata a una “cordata” con Israele e la Grecia in materia energetica, non è affatto facile. E questo porta ad esaminare il secondo caso, la Turchia, attore di primo piano attualmente marginalizzato nelle grandi discussioni infrastrutturali che riguardano il Mediterraneo orientale. Un rafforzamento, anche energetico, dei vicini della Turchia, senza che quest'ultima ne abbia un vantaggio, difficilmente potrebbe essere gradito all'attuale governo, che anzi non ha mai mancato di manifestare il suo dissenso a questo disegno. Anzi, nel 2018 la stessa marina turca non ha esitato ad intervenire per far allontanare dalle acque vicino a Cipro una nave da esplorazione italiana<sup>38</sup>, riuscendo nell'intento<sup>39</sup>. L'assertività turca nell'area è un fattore che non può essere trascurato, e di cui tutti i vari *competitor* sono bene a conoscenza. Anche se la Turchia sembra giocare questa partita fuori da alleanze con altri stati, ha comunque un peso geopolitico non trascurabile. Ora le attenzioni si rivolgono alle prossime elezioni interne, per vedere se e come Ankara decida di riorientarsi anche su questi argomenti. Difficile però illudersi con i sogni di un cambio radicale di passo: piuttosto, è da sperare che, tramite negoziazioni, si possa comunque arrivare a una soluzione che Ankara non consideri troppo negativa per i suoi interessi. Considerando lo stallo nei negoziati di adesione UE-Turchia, quest'ultima carta sembra un elemento di poco peso in questo contesto. Infine, il terzo attore da considerare è l'Egitto. Più distante e meno legato alle scelte che guardano al continente europeo, il governo del Cairo è comunque un attore decisivo nelle dinamiche regionali, e ben potrebbe essere il destino dell'*export* di Cipro nel caso in cui il collegamento con il resto dell'Europa diventasse problematico. Nel

---

sempre del locale ministero affari esteri, è su [https://www.mfa.gov.tr/how-did-the-greek-cypriots-persecute-the-turks-of-cyprus-between-1963-1974\\_.en.mfa](https://www.mfa.gov.tr/how-did-the-greek-cypriots-persecute-the-turks-of-cyprus-between-1963-1974_.en.mfa).

<sup>38</sup> <https://www.ilsole24ore.com/art/la-turchia-blocca-nave-italiana-saipem-giacimento-eni-cipro-AEnG9gyD>.

<sup>39</sup> [https://www.repubblica.it/esteri/2018/02/23/news/eni\\_cipro\\_saipem\\_nave\\_piattaforma\\_tuschia\\_speronamento-189577201/](https://www.repubblica.it/esteri/2018/02/23/news/eni_cipro_saipem_nave_piattaforma_tuschia_speronamento-189577201/).



paese africano la domanda di energia è in crescita, e ben note sono le problematiche sociali e demografiche interne. L'Egitto, poi, è partner di un progetto greco-egiziano-cipriota chiamato “*EuroAfrica Interconnector Project*”<sup>40</sup>, anche questo, similmente a quello EuroAsia, destinato all'interconnessione elettrica dall'Egitto alla Grecia passando da Cipro. Questi recenti sviluppi stanno facendo accrescere la forza contrattuale del Cairo anche in materia energetica, implicando quindi un rafforzamento del governo nella regione: e molti attori europei ne sono ben consapevoli. Ecco che quindi se il ruolo egiziano è più “spettatore” nelle varie contese, diventa ben più “attore” quando si parla di politica energetica.

5. Nello scenario del Mediterraneo Orientale la partita energetica, fino a pochi anni fa considerata marginale, è ora un elemento di primaria importanza non solo per l'Unione europea, ma anche per i delicati equilibri regionali, notoriamente molto fragili. A positivi passi avanti avvenuti recentemente (Israele-Cipro, Israele-Libano) a livello di composizione bonaria delle proprie posizioni, si contrappongono altrettante variabili che lasciano invece i margini a retoriche più intense e meno cooperative. La fine della guerra in Ucraina, quando arriverà, difficilmente riaprirà di colpo le relazioni energetiche Russia-UE, ma potrebbe comunque cambiare l'attenzione di Bruxelles per la questione dei rifornimenti da quella zona. Sostenere comunque l'interdipendenza dei vari paesi della regione, contenendo o comunque negoziando con le ambizioni di Ankara, sembra, almeno in teoria, la linea migliore da seguire, proteggendo gli investimenti fatti nel frattempo e sviluppando, in parallelo, infrastrutture energetiche tanto elettriche che legate ai fossili. Il rischio è che nel frattempo si verifichino eventi esogeni capace di alterare un equilibrio precario che, si spera, le scoperte energetiche possano facilitare invece che complicare. In definitiva, il Mediterraneo Orientale si rafforza, imponendosi come cardine anche energetico nelle scelte dell'Unione europea, e per questo dovrebbe essere destinatario di attenzione prioritaria rispetto ad altri tavoli su cui la UE sta giocando la sua partita energetica.

---

<sup>40</sup> <https://www.euroafrica-interconnector.com/at-glance/>.

## ABSTRACT

*The Geopolitical Balance in the Eastern Mediterranean  
as an Alternative to Russian Energy*

The invasion of Ukraine by Russian forces has increasingly destabilized the European Energy Market, already disrupted by years of pandemic, recession, and inflation.

The sudden freeze in EU-Russia relations has seriously affected the import of energy from Russia, exposing several Member States who were much dependent on these sources. Therefore, the European Union and its Members States need to find an alternative; it could be the Eastern Mediterranean, where in the last decades several energy discoveries have been made. But the geopolitical landscape of this region is fragmented and subjected to many rivalries between local powers; the main aim of this paper is to analyze the Eastern Mediterranean energetic potential, its infrastructure development, and the geopolitical competition played in this region.

## RUSSIA E TURCHIA: INFLUENZE COMUNI, INTERESSI DIVERGENTI

MARTA FEDERICA OTTAVIANI

SOMMARIO: 1. Russia e Turchia, amici ma solo per convenienza reciproca. – 2. La ‘proxy war’ siriana. – 3. La lotta per il controllo del Caucaso. – 4. Puzzle libico. – 5. I tentacoli di Ankara sull’Asia Centrale. – 6. La guerra in Ucraina come *game changer*. – 7. Troppo legate per separarsi.

1. Secoli di guerre e contrapposizioni, per poi diventare alleati di convenienza, per alcuni addirittura la ‘strana coppia’ della politica internazionale. A partire dal 2016, Russia e Turchia hanno dato vita a un’alleanza che, sulla carta, sembra inscalfibile, ma che rimane in piedi solo perché la rottura costerebbe troppo a entrambe. Mosca ha approfittato del cosiddetto fallito golpe del 15 luglio 2016, per mostrare solidarietà ad Ankara dopo che le relazioni fra i due Paesi si erano raffreddate a causa dell’abbattimento, nel novembre 2015, di un caccia russo SU-24M da parte della Turchia mentre questo sorvolava il confine con la Siria. Il capo del Cremlino, Vladimir Putin, ha sfruttato il ritardo della comunità internazionale nell’esprimere solidarietà all’omologo turco, Recep Tayyip Erdoğan, per un episodio sul quale aleggiano ancora molte ombre e fu seguito da un contro golpe in piena regola, con migliaia di arresti.

Ad accomunare le due nazioni, ci sono due motivi molto solidi. Il primo è il ruolo che entrambe ambiscono ad avere sullo scacchiere internazionale e che deriva da un’impostazione di ispirazione neo imperiale della loro politica estera. Il secondo è l’opposizione all’Occidente. A questo proposito, va sottolineato che il sentimento anti occidentale ha modalità di espressione e motivazioni diverse. In Turchia questo tende a essere selettivo e politicamente motivato, mentre in Russia è più strutturale e omnicomprensivo. Un’altra differenza fondamentale è che, a differenza di Mosca, Ankara è un partner della NATO e beneficia a vari livelli del cammino intrapreso per entrare in Unione Europea<sup>1</sup>. Proprio la sua collocazione a metà fra il blocco occidentale e il nuovo ordine mondiale multipolare, dove la Cina rappre-

---

<sup>1</sup> G. DALAY, *Deciphering Turkey’s Geopolitical Balancing and Anti-Westernism in Its Relations with Russia*, SWP Comment, N.35, Maggio 2022.

sentia un punto di riferimento importante e contrapposto agli Stati Uniti, costituisce un valore aggiunto che rende la Turchia un interlocutore importante per molti Paesi in Asia Centrale, come nel sud-est asiatico. Ankara ne è ben conscia e per questo, anche nel momento in cui la relazione con Mosca era più vincolante, e i rapporti con Washington e Bruxelles più tesi, come in occasione dell'acquisto, nel 2018, del sistema missilistico di difesa russo S-400, ha evitato accuratamente una rottura irrimediabile con il blocco occidentale.

Dal 2016, Russia e Turchia hanno iniziato a operare assieme in diverse regioni. Una convivenza non sempre facile, dettata spesso da interessi contrapposti, oltre alla volontà dei due leader di prevalere l'uno sull'altro. Fra le aree dove questa situazione è più evidente, ci sono la Siria, il Caucaso, la Libia, l'Africa centrale. La guerra in Ucraina ha rappresentato un fattore di cambiamento nelle relazioni fra i due Paesi con Ankara che, dopo anni da parte debole dell'alleanza, sta cercando di riequilibrare i pesi in molte zone di influenza comune.

2. La Siria rappresenta senza dubbio il capitolo più delicato delle relazioni fra Turchia e Russia ed è iniziato con una virata a 180° da parte del presidente Erdoğan che, all'inizio della guerra civile siriana, nel 2011, si schierò con decisione contro il numero uno di Damasco, Bashar al-Assad, chiedendo più volte a gran voce la sua deposizione. A partire dalla nuova fase dell'alleanza con Mosca, le posizioni del 'sultano' di Ankara si sono via via ammorbidite, fino a inizio 2023, quando si sono fatte sempre più insistenti le voci di un riavvicinamento dei due capi di Stato, grazie a una lunga mediazione condotta proprio dalla Russia. Rimane però il fatto che le due sponde del Mar Nero sul Paese hanno obiettivi diversi. Il Cremlino punta al mantenimento dell'unità territoriale e di Assad al potere. L'obiettivo della Turchia, oltre a sostenere i ribelli, è anche quello di costituire una fascia cuscinetto nel nord del Paese in funzione anti curda. Mosca, dal dicembre 2016, ha portato avanti un percorso diplomatico, chiamato Processo di Astana, dove, insieme con Turchia e Iran ha progressivamente tagliato fuori dalla questione siriana le potenze occidentali, complice anche il ritiro degli Stati Uniti dall'area. Questo è stato il risultato più importante del Processo. Per il resto, nonostante il tentativo di dare vita a una roadmap per la soluzione della crisi, Russia e Turchia hanno attraversato diversi momenti di tensione, con una vera e propria proxy war, ossia le due parti che entrano in conflitto, non in modo diretto, ma con le fazioni che sostengono. La posizione ufficiale di Ankara è

che i curdi siriani dello Ypg, che controllano il territorio e che sono strettamente legati al Partito dei lavoratori del Kurdistan (Pkk) rappresentano una minaccia concreta per la sicurezza nazionale. Per questo, fra il 2016 e il 2020, ha avviato quattro operazioni militari nel nord della Siria, con la duplice finalità di cacciare i curdi ancora più a sud del Paese e creare una zona di influenza in territori strategici anche per il transito commerciale e di materie energetiche. Iniziative che hanno causato non pochi problemi a Mosca per quanto riguarda la gestione degli equilibri nell'area. In particolare, Sorgente di pace, nell'ottobre 2019 e Scudo di primavera, nel febbraio 2020, hanno costretto il Cremlino non solo ad accettare come controllati dalla Turchia alcuni importanti territori a sud dell'Eufrate, ma anche a concludere un accordo per un pattugliamento congiunto dell'autostrada M4, considerata particolarmente strategica e la creazione di una fascia di sicurezza attorno al suo percorso. A questo si deve aggiungere il fastidio del Cremlino nel vedere che, per aiutare i ribelli siriani, la Turchia è stata spesso accusata di sostenere gruppi jihadisti, che Mosca considera una minaccia per la propria sicurezza interna, in quanto, fra i loro componenti, compaiono anche terroristi ceceni, daghestani e ingusci. I rapporti fra i due Paesi hanno rischiato l'ennesimo momento di tensione a partire da giugno 2022, quando Erdoğan ha fatto capire che la Turchia era pronta a intervenire per la quinta volta nel nord della Siria. Mosca, con le sue forze concentrate sulla guerra in Ucraina, ha risposto a questo rischio di escalation con l'avvio di una mediazione fra Recep Tayyip Erdoğan e Bashar al-Assad che, quando questo testo è stato chiuso, era ancora in corso e ancora lungi dall'essere conclusa, a causa soprattutto del presidente siriano, che ricorda molto bene le dichiarazioni incendiarie contro di lui che l'omologo turco ha fatto più volte. Per la riconciliazione con Erdoğan è facile che Assad chieda un gesto significativo, come il ritiro delle truppe dai territori occupati, per portarli nuovamente sotto il suo controllo<sup>2</sup>. Si tratta di una condizione molto stringente, che Ankara potrebbe accettare per la parte nord occidentale del Paese, mentre per la zona di Idlib la questione è molto più complicata. E, anche qui, gli interessi dei due alleati si scontrano, con la Turchia che vuole mantenere la zona sotto la sua influenza e Mosca, determinata a riportare la città sotto il controllo di Damasco. Ammesso che Ankara accetti, poi al Cremlino toccherebbe garantire la protezione della Mezzaluna dal terrorismo di matrice curda. Con il ri-

---

<sup>2</sup> K. HELBERG, *A menacing reapprochment*, Qantara, 17 gennaio 2023.

schio di nuove operazioni militari oltre il confine alla prima operazione del Pkk o dello Ypg e relative tensioni con Mosca e Damasco.

3. Il Caucaso rappresenta un terreno di scontro fra gli interessi di Mosca e quelli di Ankara relativamente recente. Da tempo, il presidente Erdoğan cercava di aumentare la sua influenza nella regione, strategica per le rotte dell'energia e perché passaggio obbligato verso le sterminate terre dell'Asia Centrale, ma era limitato nei suoi progetti dal ruolo che, storicamente, la Russia esercita sul Caucaso meridionale fin dalla dissoluzione dell'Unione Sovietica. Con la Georgia i rapporti sono migliorati notevolmente dal 2008, anno della guerra lampo portata avanti da Mosca. L'attuale premier, Irakli Garibashvili, è in rapporti ottimi con il Cremlino, tanto che una parte della popolazione lo considera troppo filo russo. L'Armenia è nazione all'interno della regione che più risente della dipendenza da Mosca, anche a causa dell'isolamento al quale l'ha inevitabilmente costretta 30 anni di confine chiuso con la Turchia. Infine, con l'Azerbaijan, Mosca ha mantenuto sempre rapporti cordiali, anche se si tratta dell'ex Repubblica sovietica che, grazie alle sue importanti risorse energetiche e alla posizione geografica, è riuscita ad allontanarsi con più successo dall'orbita del Cremlino. Questo almeno fino all'autunno 2020, quando sono iniziati nuovamente combattimenti fra Armenia e Azerbaijan per il controllo del Nagorno Karabakh, una regione in territorio azero, ma a maggioranza armena, contesa dai due Paesi. Il conflitto è durato in tutto meno di due mesi, grazie a un accordo di tregua mediato dal presidente Putin e firmato dal presidente azero, Ilham Aliyev e dal primo ministro armeno, Nikol Pashinyan. Il conflitto del 2020 è importante perché Ankara ha sfruttato l'occasione per aumentare la sua presenza in Caucaso, schierandosi con forza con l'Azerbaijan, a cui ha fornito non solo i suoi micidiali droni Bayraktar, gli stessi utilizzati dall'Ucraina, ma anche soldati e advisor strategici. Mosca, di contro, si è fatta portavoce degli interessi armeni e, con la chiusura dell'accordo, Erevan ha comunque dovuto rinunciare a una parte importante della regione contesa, anche a causa dei successi di Baku sul campo di battaglia. Dopo la firma del patto di pace, Ankara ha ottenuto la creazione di un centro di monitoraggio congiunto russo-turco in Azerbaijan. Una mossa, questa, che le ha consentito di installare anche una presenza militare nella regione, seppure il suo coinvolgimento sia limitato a operazioni a distanza e unicamente sul suolo azero, senza la possibilità di entrare in Nagorno-Karabakh. Nei mesi successivi,

il presidente Erdoğan ha compiuto altri passi per aumentare la sua influenza nel Caucaso meridionale. Senza indispettere troppo l'Azerbaijan, che rimane un alleato forte, e sfruttando il programma del premier armeno Pashinyan, che, da quando è stato eletto, sta cercando di allontanarsi da Mosca a favore di una politica più filo occidentale, ha avviato un processo di normalizzazione con l'Armenia. I nodi da sciogliere rimangono parecchi, in testa il mancato riconoscimento del genocidio ai danni degli armeni avvenuto nel 1915 durante l'impero ottomano. Ma le intenzioni sono chiare e contro di interessi di Mosca.

4. Le relazioni fra Turchia e Russia in Libia presentano caratteristiche simili alla crisi siriana. Anche qui, i due alleati per convenienza si trovano a operare nella stessa area, ma per parti opposte, entrando in conflitto solo attraverso una proxy war. Anche in questo caso, abbiamo assistito a un voltafaccia da parte del presidente Erdoğan, che nel novembre 2019 ha cambiato parte da cui stare, lasciando la Libyan National Army (LNA) di Benghazi, capeggiata dal generale, Khalifa Haftar e supportata da Francia, Egitto, Emirati Arabi Uniti e ovviamente la Russia, per passare al Government of National Accord (GNA) di Tripoli, riconosciuto dalle Nazioni Unite e sotto il controllo, a quel tempo, di Fayez al-Serraj e appoggiato anche dall'Italia. Quello di Erdoğan è stato un calcolo puramente politico. In Libia Turchia e Russia non stanno solo da parti diverse, ma possiedono anche interessi diversi. Ankara punta soprattutto all'entrare a fare parte dei progetti internazionali centrati sullo sviluppo e l'esportazione di gas naturale nel Mediterraneo dell'est. La Russia, per converso, cerca di bloccare questi processi, che interferirebbero con le posizioni di Gazprom, tanto più ora che parte del mercato europeo è compromesso. Una posizione forte in Libia, a Mosca serve più per rafforzare la sua presenza in Africa del Nord e coltivare buoni rapporti con Egitto ed Emirati Arabi Uniti, oltre a mostrare alla Cina un dinamismo diplomatico che la possa fare apparire agli occhi di Pechino un partner prezioso su cui contare<sup>3</sup>. Sono diverse anche le disposizioni personali di Putin ed Erdoğan nei confronti del capitolo Libia. Il primo rivede nella drammatica esecuzione di Muammar Gheddafi il tragico epilogo delle 'Primavere Arabe', che secondo Mosca sono state orchestrate e condotte occultamente dall'Occidente. Il secondo vede nel Paese nordafricano un'opportunità per rafforzare il suo ruolo all'interno del mondo mu-

---

<sup>3</sup> P. BAEV, *Russia and Turkey, Strategic partners and Rivals*, Ifri, 3 maggio 2021.

sulmano sunnita, inteso soprattutto come Fratelli Musulmani. Secondo l'intelligence americana, anche gli sforzi profusi sul territorio sono diversi. A partire dal gennaio 2020, la Turchia ha iniziato a inviare centinaia di soldati regolari a Tripoli per evitare la caduta del GNA e l'affermazione dell'LNA. Oltre a queste, si contano almeno 5.000 provenienti dalla Siria. A questo, vanno aggiunti reparti dei servizi segreti per controllare il territorio. Un contributo fondamentale, che ha respinto l'offensiva di Haftar e reso possibile la riconquista di territori che erano finiti sotto il suo controllo. La Russia, dal canto suo, ha destinato meno forze, sia dal punto di vista diplomatico sia da quello militare, a causa del grande impegno in Siria. Ufficialmente, non ha truppe regolari, ma solo gli uomini della Wagner, l'esercito privato del businessman, Evgenij Prigozhin, noto anche come 'il cuoco di Putin'. Parte di queste sono anche state richiamate in patria a causa del conflitto ucraino. Sono poi stati forniti 14 caccia, più con lo scopo di bloccare l'avanzata di Tripoli che di aiutare il generale Haftar che per fargli guadagnare posizioni.

La spaccatura fra Ankara e Mosca si riflette anche nei nuovi assetti del Paese, dopo le elezioni del 24 dicembre 2021 che, teoricamente avrebbero dovuto portare l'ordine nello stato nord africano. Invece le elezioni sono state annullate. Il premier eletto, Abdelhamid Dbeibah, sostenuto dalla Turchia non è stato riconosciuto dal parlamento di Tobruk, che ne ha eletto un suo proprio per acclamazione, Fathi Bashagha, che viene sostenuto da Mosca. Nonostante la situazione critica in Ucraina, il Cremlino non ha comunque rinunciato a tenere d'occhio gli equilibri nel Paese, anticamera di quel Sahel dove la Russia è sempre più attiva. Gli interessi diametralmente opposti dei due Paesi non fa comunque pensare a uno scontro aperto, quanto, anche in questo caso a una guerra proxy. Ed è quanto traspare anche dagli incontri fra le rispettive diplomazie, che non vogliono una escalation nelle tensioni fra Tripoli e Tobruk.

5. L'Asia Centrale è composta da cinque ex repubbliche sovietiche. Paesi ricchi di risorse energetiche e minerarie, in primo luogo gas e terre rare, passaggio obbligato verso l'estremo Oriente. La Russia vanta ancora un'influenza forte e rappresenta un punto di riferimento, ma la Turchia lavora per ampliare la sua influenza ormai da un ventennio. Ognuno dei due Paesi è convinto di avere le carte in regola per essere il player principale in una macroregione strategica, alla quale si stanno affacciando progressivamente anche la Cina e l'India. La Rus-



sia, dopo la dissoluzione dell'Urss, ha mantenuto il ruolo di 'Paese guida'. La Turchia, anche se queste terre non hanno mai fatto parte dell'impero ottomano, punta tutto sulle affinità culturali, linguistiche e naturalmente religiose. Kazakhstan, Uzbekistan, Turkmenistan e Azerbaigian parlano lingue provenienti dallo stesso ceppo del turco, solo il Tagikistan fa eccezione, e la religione musulmana è quella prevalente fra la popolazione. La vicinanza alla Turchia, in qualche caso è stata utilizzata proprio per smarcarsi dalla Russia. È il caso del Kazakhstan, dove l'ex presidente Nursultan Nazarbayev ha dato una particolare enfasi alla vicinanza culturale con Ankara. La cosa non è certo dispiaciuta al presidente Erdoğan, che ne ha approfittato per infittire i rapporti commerciali con Astana e ha iniziato a lavorare perché quello kazako non rimanesse un caso isolato. La Turchia, inoltre, ambisce a convogliare le risorse energetiche, soprattutto quelle di Turkmenistan e Azerbaigian. E, anche in questo caso, Mosca non vede di buon occhio l'operazione, ora che il gas russo ha meno mercato in Occidente. A questo va aggiunta la questione commerciale, con Mosca che rappresenta ancora il maggior Paese esportatore in questi territori, ma che avverte la pressione crescente da parte dell'alleato per convenienza.

La Russia, per mantenere il controllo sulla regione può ancora contare ancora su due organismi, che, con il passare del tempo, iniziano a mostrare alcuni cedimenti. Il primo è il CIS, la Comunità degli Stati Indipendenti, di cui fanno parte nove delle ex repubbliche socialiste sovietiche. Nato nel 1991, ha subito nel 2009 e nel 2014 le importanti defezioni di Georgia e Ucraina. La guerra contro Kiev potrebbe avere disincentivato la permanenza di alcuni Paesi. Ancora più delicata la situazione del CSTO, l'Organizzazione per la sicurezza collettiva, detta anche 'la NATO russa' e che vede in Mosca la principale protagonista. Ne fanno parte sei ex repubbliche sovietiche e soprattutto l'Armenia negli ultimi mesi del 2022 ha dato segnali che potrebbe decidere di abbandonare l'Organizzazione.

6. La guerra in Ucraina rappresenta uno spartiacque sotto più punti di vista. Fra questi c'è anche la nuova fase delle relazioni fra Turchia e Russia. Se, fino a questo momento, il Cremlino, non senza difficoltà, ha potuto comportarsi come se fosse la parte forte dell'alleanza, nonostante, su più scenari, la Turchia sia stata sempre più assertiva. Adesso, non solo è un atteggiamento che non può più permettersi, potrebbe essere costretto ad accettare le condizioni che Ankara gli porrà come prezzo per la mediazione sullo sblocco

dell'export del grano ucraino e per non avere applicato le sanzioni ai danni di Mosca, unico membro Nato a non averlo fatto. Il presidente Erdoğan, fino a questo momento, è riuscito a mantenere un difficile equilibrio fra il suo alleato per convenienza e Washington, che ha espresso anche con la vendita all'Ucraina dei droni Bayraktar, che hanno avuto un ruolo molto importante, soprattutto nelle prime fasi della guerra. L'obiettivo di Ankara è cercare di recuperare affidabilità agli occhi degli Stati Uniti, per evitare l'isolamento derivante un legame troppo stretto con la Russia, ma anche per rientrare nel programma F-35, da cui era stata buttata fuori proprio a causa delle sue relazioni con Mosca e convincere gli americani a tornare a investire nel Paese. Per quanto riguarda il conflitto nello specifico, anche in questo caso, gli interessi della due sponde del Mar Nero divergono. Se Mosca vuole occupare il Donbass e la regione della Novorossiya, un'identificazione geografica che risale ai tempi dell'impero zarista, la Turchia è una sostenitrice dell'unità nazionale dell'Ucraina. Anche perché teme che l'autonomia del Donbass potrebbe diventare fonte di ispirazione per la minoranza curda.

7. Russia e Turchia sono destinate a dover convivere in un'alleanza che diventerà sempre più difficile da gestire, soprattutto per Mosca. La guerra in Ucraina sta cambiando assetti geopolitici in modo veloce. Ankara sta usando la sua attività di mediazione per recuperare le relazioni con l'Occidente e sottrarre alla Russia parte della sua influenza in aree che ritiene prioritarie per la sua politica estera, in primis la Libia e l'Asia Centrale. Mosca, di contro, agisce sul terreno siriano, che rappresenta sicuramente il teatro dove i due alleati per convenienza rischiano maggiormente di confliggere, non solo per la difficile ricomposizione dei rapporti fra Recep Tayyip Erdoğan e Bashar al-Assad, ma anche per la ritrosia della Turchia nell'abbandonare le posizioni che ha conquistato nel nord del Paese e la zona di influenza che è riuscita a creare. Nonostante le frizioni, Mosca ha bisogno di Ankara per l'attività di mediazione e per aggirare le sanzioni. La Mezzaluna, dal canto suo, si allontanerà dalla Russia, ma senza rompere i rapporti con un partner che rimane strategico sotto molti punti di vista e con cui ha accordi economici ed energetici importanti.

## ABSTRACT

*Russia and Turkey: mutual convenience and divergent interests*

Russia and Turkey have developed, since 2016, an alliance of mutual convenience, driven more by neo-imperial ambitions and anti-Western sentiments, than by real common interests. This has led the two countries to be act together in different international theaters, where, however, rather than developing synergies, they try to undermine each other's influence. In Syria we are witnessing a real proxy war, with Turkey which, albeit unwillingly, has been forced to accept that Bashar al-Assad remains in power. In the meantime continues to support some fringes of the opposition and Russia which is currently engaged in a difficult work of mediation to bring Ankara closer to Damascus. Caucasus region is the one where Turkey's ambitions became more concrete after the war in Nagorno-Karabakh in autumn 2020. Here, Ankara has decisively taken the side of Azerbaijan, establishing a military contingent in the country, albeit only with a monitoring function. Meanwhile, he has initiated a normalization plan with Armenia, which could diminish Moscow's historic influence in the country. In Libya, they are repeating a proxy war, similar to the Syrian one. Moscow and Ankara are supporting, even militarily, different factions, without reaching direct confrontation. The divergence between the two allies has risen first in the support of the GNA by Turkey and the LNA by Russia and, subsequently, in the Kremlin's support for Fathi Bashagha, chosen as prime minister by the Tobruk parliament. In Central Asia, Turkey is trying to wrest from Russia some of the influence that Moscow has held since the dissolution of the Soviet Union and that still makes it the main point of reference for Kazakhstan, Tajikistan, Kyrgyzstan, Uzbekistan and Turkmenistan. Ankara, on the other hand, relies entirely on linguistic, cultural and religious affinities, thanks to which it hopes to oppose Moscow. The war of Russia against Ukraine is engaging Turkey in a difficult balancing exercise between its ally and Western partners. Erdoğan is using the conflict to increase Ankara's diplomatic clout. In order to achieve this purpose, Ankara is using the mediation on the release of Ukrainian wheat and negotiations for the conclusion of the conflict.



# PROBLEMI DI LEGITTIMITÀ INTERNA, IMPASSE NEL NEGOZIATO SUL NUCLEARE E “SGUARDO A EST”: L’IRAN DAL RITIRO STATUNITENSE DAL JCPOA ALLE PROTESTE DEL 2022

GIORGIA PERLETTA

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il ‘secondo tempo’ del JCPOA: dal ritiro statunitense a oggi. – 3. Lo sguardo ad Est: relazioni con Cina e Russia. – 4. L’esecutivo di Ebrahim Raisi tra problemi di legittimità interna e proteste popolari.

1. Questo articolo offre una panoramica sulla rinnovata posizione internazionale della Repubblica Islamica dell’Iran a seguito del ritiro statunitense dallo storico accordo multilaterale sul programma nucleare iraniano siglato a Vienna nel luglio del 2015. Attraverso un’analisi degli aspetti strategici e politici, il presente saggio propone altresì una riflessione sui cambiamenti socio-politici interni che hanno coinvolto sia l’élite al potere che le nuove generazioni; e su quei controversi avvenimenti globali che hanno imposto un ripensamento delle alleanze strategiche di Teheran.

Con l’uscita unilaterale degli Stati Uniti dall’accordo nel maggio del 2018, e la reintroduzione delle sanzioni secondarie volute dall’amministrazione repubblicana di Donald Trump, Teheran ha rafforzato i suoi legami economici, militari e di sicurezza con l’Oriente, realizzando attraverso una serie di accordi di cooperazione a lungo termine la sua più che decennale ‘*look to the East policy*’. Lo sguardo verso *Est* è apparso quanto più come un necessario strumento per aggirare le sanzioni statunitensi, e collaudare alleanze strategiche con Cina, Russia e repubbliche centroasiatiche. Rilanciati i colloqui sul programma nucleare iraniano con l’arrivo dell’amministrazione democratica di Joe Biden, vi è stato un iniziale ottimismo circa il ripristino dei termini originari dell’accordo che, tra gli altri aspetti, imponeva all’Iran di limitare il suo programma di arricchimento dell’uranio in cambio della sospensione di una parte delle sanzioni internazionali. In diverse occasioni, le parti impegnate nel negoziato sono arrivate molto vicine al raggiungimento di un accordo che, però, è sistematicamente naufragato, ora a causa di richieste *inaccettabili* da parte iraniana, ora per le scarse rassicurazioni da parte statunitense. Ad incidere negativamente

sull'esito del negoziato hanno anche concorso la decisione iraniana di fornire droni alla Russia impegnata militarmente in una guerra d'invasione sul territorio ucraino dal febbraio del 2022; ma anche il peggioramento del rispetto dei diritti umani in Iran a seguito dell'ingente ondata di proteste scoppiate nel paese dal mese di settembre dello stesso anno.

Da un lato, il rafforzamento dell'asse Iran-Russia ha contribuito a relegare il negoziato ad uno stato di paralisi, e a spingere i paesi occidentali a imporre nuove sanzioni a Teheran. Dall'altro, il governo del Presidente in carica, Ebrahim Raisi, si è trovato a dover guidare una complessa trasformazione della postura internazionale iraniana, maggiormente vicina agli alleati asiatici, ma sempre più isolata nel contesto globale. Quanto al fronte interno, l'esecutivo non è riuscito a invertire la rotta di un progressivo peggioramento della situazione economica e sociale, fornendo risposte inadeguate alle richieste di sicurezza contrattuale e salariale dei lavoratori, e di alleggerimento dei costi della vita da parte di quei segmenti della popolazione che vivono sulla soglia di povertà. Soprattutto, rispondendo con la forza alle proteste giovanili, il governo Raisi ha mostrato -nel suo breve anno e mezzo in carica- la profonda lacerazione in essere tra istituzioni e giovani. Questi ultimi, infatti, sono sempre più insofferenti rispetto alle restrizioni imposte dall'alto sulle proprie libertà individuali e, di conseguenza, sono disposti a sfidare le fondamenta ideologiche, istituzionali, valoriali e politiche della Repubblica Islamica.

2. Il ritiro unilaterale degli Stati Uniti dal JCPOA nel maggio del 2018 ha ricondotto le relazioni tra Teheran e Washington al decennale stato di confronto e antagonismo<sup>1</sup>. L'allora Presidente statunitense Donald Trump, incoraggiato dal Consigliere per la sicurezza nazionale John Bolton e dal Segretario di stato Mike Pompeo, decise di rompere il dialogo *costruttivo* intercorso con l'Iran e di svincolare gli Stati Uniti dai termini di quell'accordo sul programma nucleare iraniano faticosamente raggiunto dopo oltre 12 anni di diplomazia incrociata<sup>2</sup>. Il ritiro degli Stati Uniti dall'accordo dichiarava la volontà dell'amministrazione Trump di isolare politicamente ed economicamente Teheran, al fine di istigarla ad una diversa politica regionale, più favorevole agli

---

<sup>1</sup> N. HUSSAIN, *US-Iran Relations: Issues, Challenges and Prospects*, in *Policy Perspectives: The Journal of the Institute of Policy Studies*, 2015, 29-47.

<sup>2</sup> S. MOUSAVIAN, M. MOUSAVIAN, *Building on the Iran nuclear deal for international peace and security*, in *Journal for Peace and Nuclear Disarmament*, 2018, 169-192.

interessi statunitensi nella regione e ai loro alleati mediorientali. Proprio Mike Pompeo dichiarò che l'accordo aveva esposto la regione a maggiore instabilità e gli Stati Uniti alla minaccia iraniana<sup>3</sup>.

Il JCPOA aveva sottoposto i siti nucleari iraniani al controllo invasivo dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (AIEA), e imposto un limite massimo all'arricchimento dell'uranio non oltre il 3,67%, da utilizzarsi per finalità esclusivamente civili<sup>4</sup>. Questo limite era considerato necessario per scongiurare il raggiungimento della *nuclear threshold*, ovvero la soglia oltre la quale l'Iran avrebbe posseduto sia le competenze tecniche che il materiale fissile per costruire un ordigno atomico. L'accordo firmato a Vienna dai P5+1 (i 5 paesi permanenti del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e la Germania) il 14 luglio del 2015 rappresentava, però, soprattutto il riconoscimento dell'Iran nel sistema internazionale. Invece di essere demonizzata, la Repubblica Islamica era riconosciuta quale valido interlocutore politico, commerciale e per la sicurezza regionale<sup>5</sup>. Il dialogo con Teheran avrebbe quindi permesso alle parti contraenti del JCPOA non solo di monitorare il suo programma nucleare ed evitare la proliferazione orizzontale<sup>6</sup>, ma di rendere maggiormente stabile e sicuro il Medio Oriente<sup>7</sup>.

L'Unione europea aveva intuito già durante il corso degli anni Novanta che fosse necessario stabilire un *dialogo completo* (*comprehensive dialogue*) con la Repubblica Islamica ed evitarne l'isolamento internazionale, sia per scongiurare una politica assertiva da parte del paese mediorientale, ma soprattutto per sostenere la componente pragmatico/riformista del complesso sistema politico iraniano (*nezam*)<sup>8</sup>. Fu l'allora Presidente Mohammad Khatami ad accettare l'avvio

---

<sup>3</sup> *After the Deal: A New Iran Strategy*, Intervento di Mike Pompeo, Segretario di Stato, 21 maggio 2018, USA, Dipartimento di Stato, *After the Deal: A New Iran Strategy* - United States Department of State.

<sup>4</sup> Joint Comprehensive Plan of Action, Vienna 14 July 2015, European External Action Service, [https://eeas.europa.eu/archives/docs/statements-eeas/docs/iran\\_agreement](https://eeas.europa.eu/archives/docs/statements-eeas/docs/iran_agreement).

<sup>5</sup> *Intervento dell'Alto Rappresentante/Vice Presidente Federica Mogherini alla conferenza stampa che è seguita al Consiglio Affari Esteri*, 28 maggio 2018, [https://www.un.org/unispal/wp-content/uploads/2018/05/EUREMARKS\\_280518.pdf](https://www.un.org/unispal/wp-content/uploads/2018/05/EUREMARKS_280518.pdf).

<sup>6</sup> Per 'proliferazione orizzontale' si intende la diffusione di armi nucleari in paesi che non ne sono ancora in possesso.

<sup>7</sup> Joint statement by EU High Representative Federica Mogherini and Iranian Foreign Minister Javad Zarif, 14 July 2015, Joint statement by EU High Representative Federica Mogherini and Iranian Foreign Minister Javad Zarif | EEAS Website (europa.eu).

<sup>8</sup> Council of the European Union, 2078th Council Meeting-General Affairs, 7095/98 (Presse 86), Brussels, March 30/31, 1998b.

del negoziato sul programma nucleare iraniano nel 2002<sup>9</sup>. Da quel momento, cambi di presidenza, tanto nella Repubblica Islamica, quando a Washington, posizioni intransigenti e mancanza di fiducia reciproca, ostacolarono la risoluzione dell’annosa questione sul nucleare di Teheran. Il JCPOA rappresentò quindi l’epilogo positivo del lungo percorso diplomatico e fu siglato grazie alla compagine diplomatica del pragmatico Presidente iraniano Hassan Rouhani, agli sforzi dell’Unione Europea rappresentata dall’Alto Commissario per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Federica Mogherini, e alla presidenza statunitense di Barak Obama. In cambio di sostanziali limitazioni sul programma nucleare iraniano, sarebbero state rimosse una parte delle sanzioni internazionali, al fine di rilanciare l’economia della Repubblica Islamica e risollevarle le condizioni di vita dei suoi cittadini. Nel breve periodo, il JCPOA portò considerevoli risultati positivi. L’Iran tornò ad esportare il suo greggio, raggiungendo la media dei 2,5 milioni di barili al giorno nel 2018<sup>10</sup>. Nello stesso anno, il 30% del Prodotto Interno Lordo (PIL) iraniano proveniva interamente dalla vendita di petrolio<sup>11</sup>, diretta verso Cina, India, Corea del Sud e paesi europei. Anche il volume di scambio commerciale con i paesi dell’Unione europea crebbe e nel 2017 l’Italia si affermò quale primo partner commerciale dell’Unione per importazioni e il secondo, dopo la Germania, per esportazioni<sup>12</sup>.

Dopo il ritiro statunitense dall’accordo, il JCPOA rimase tecnicamente in vita, e le altre parti contraenti (i P4 +1) cercarono di mantenere gli impegni presi con l’Iran e preservare i fruttuosi scambi economici con l’Iran. Le sanzioni secondarie statunitensi, tuttavia, limitarono questo iniziale ottimismo poiché colpivano anche i paesi terzi e quelle aziende interessate a commerciare sia con gli Stati Uniti che con l’Iran. Gli effetti della strategia statunitense di “massima pressione” contro l’Iran furono deleterie per la sua economia, ma non servirono a imporre un cambiamento nella postura regionale del paese<sup>13</sup>. L’esportazione di greggio scese sotto il milione di barili al giorno, at-

---

<sup>9</sup> A. TAROCK, *Iran's nuclear programme and the West*, in *Third World Quarterly*, 2006, 645-664.

<sup>10</sup> *Volume of crude oil and condensate exports from Iran from July 2015 to September 2018*, Statista, Iran: volume of crude oil and condensate exports 2018 | Statista.

<sup>11</sup> Oil rents (% of GDP) - Iran, Islamic Rep., The World Bank, Oil rents (% of GDP) - Iran, Islamic Rep. | Data (worldbank.org).

<sup>12</sup> Italy Imports from Iran, *Trading Economy*, Italy Imports from Iran - 2023 Data 2024 Forecast 1994-2021 Historical (tradingeconomics.com).

<sup>13</sup> C. THERME, *Post-withdrawal Iran*, in *Survival*, 2018, 231-240.



testandosi tra i 300 e il 600 mila<sup>14</sup>, e la crescita del PIL subì un'importante frenata<sup>15</sup>. La svalutazione della moneta (il Rial) oltre il 70% sul libero mercato<sup>16</sup>, e l'inflazione oltre il 30%<sup>17</sup> innalzarono il livello di povertà e il costo della vita, tra cui immobili e beni primari. È importante sottolineare, però, che non solo le sanzioni statunitensi hanno gravato sull'economia iraniana. Malfunzionamenti interni al sistema, rapporti clientelari, ma anche lo scoppio della pandemia di COVID-19 nel 2020, hanno contribuito a danneggiare l'economia nazionale, colpendo soprattutto la popolazione più vulnerabile. L'Unione europea, dopo aver ribadito l'impegno nell'accordo sul nucleare, e aver criticato la scelta unilaterale di Washington, ha cercato di mettere in atto alcuni sistemi di scambio come quello dell'*Instrument in Support of Trade Exchanges* (INSTEX) per il commercio umanitario, che, però, si rivelarono scarsamente applicabili<sup>18</sup>.

Seppur ancora in vita da un punto di vista legale, con il ritiro statunitense il JCPOA è entrato in uno stato di paralisi. A fronte di un accordo lacerato e di una politica statunitense nuovamente assertiva nei confronti dell'Iran, moltissime furono le critiche mosse all'interno della Repubblica Islamica verso il governo guidato da Hassan Rouhani. Ad accusare l'esecutivo di «aver venduto il paese al nemico storico» erano soprattutto i gruppi cosiddetti conservatori, la cui identità e legittimità politica si fondano sull'anti-americanismo, e gli apparati militari e di sicurezza delle Guardie della Rivoluzione Islamica (semplicemente *pasdaran*) che riuscivano a far fruttare le proprie connessioni e il controllo sui porti e sulle vie di comunicazione del paese per aumentare i propri capitali, nonostante il regime sanzionatorio. L'Iran ha quindi dichiarato la volontà di ripristinare il programma di arricchimento nucleare nel maggio del 2019. Questo era certamente un tentativo per persuadere gli Stati Uniti a rientrare nell'accordo e ristabilire i suoi termini originari. I mesi che seguirono, invece, furono intervallati da momenti di grande tensione, che portarono Stati Uniti e Iran vicini ad un confronto ancor più aggressivo. Una serie di eventi au-

---

<sup>14</sup> H. ROME, *Iran's Oil Exports Are Vulnerable to Sanctions*, in *The Washington Institute for Near East Policy*, *Iran's Oil Exports Are Vulnerable to Sanctions* | The Washington Institute.

<sup>15</sup> Iran GDP 1960-2023, *Macrotrends*, Iran GDP 1960-2023 | MacroTrends.

<sup>16</sup> Iran Exchange Rate against USD, *Ceic Data*, Iran Exchange Rate against USD, 1957 – 2023 | CEIC Data.

<sup>17</sup> Iran: Inflation rate from 1987 to 2027, *Statista*, Iran - inflation rate 2027 | Statista.

<sup>18</sup> *Iran blames EU on INSTEX ineffectiveness*, in *Tehran Times*, Iran blames EU on INSTEX ineffectiveness - Tehran Times.

mentarono il livello di nervosismo, come l'abbattimento di un drone statunitense sullo stretto di Hormuz nel giugno del 2019, il sequestro di petroliere in transito nel Golfo nell'estate dello stesso anno, fino all'uccisione del Generale Qassem Soleimani, comandante delle forze speciali Qods, colpito da un drone statunitense presso l'aeroporto internazionale di Bagdad il 3 gennaio del 2020. Un anno dopo, l'Iran dichiarò di aver riavviato l'arricchimento dell'uranio oltre il 20% nel sito di Ferdow, ma che questa mossa sarebbe stata *completamente reversibile su una piena osservanza da parte di tutti*<sup>19</sup>. Anche questa affermazione dell'allora Ministro degli affari esteri, Mohammad Javad Zarif, lasciava intendere la volontà iraniana di tornare ai termini del JCPOA e soprattutto di persuadere gli Stati Uniti a rimuovere le sanzioni secondarie.

È solo alla fine del 2020 e della presidenza Trump che si fece strada l'ipotesi di riavviare il negoziato sul nucleare iraniano. Il Presidente democratico Joe Biden aveva dichiarato già in fase di campagna elettorale l'intenzione di riaprire le discussioni sul JCPOA. Ad aprile del 2021, Vienna tornò ad ospitare i P4+1 e la delegazione iraniana. Nei cicli di incontri che si sono intervallati da aprile 2021 a marzo 2022 è emersa la volontà delle parti di rilanciare l'accordo e sono stati fatti diversi progressi nell'individuare un possibile testo finale. A marzo, quasi tutte le questioni sostanziali erano state risolte, ovvero i passaggi per far rientrare il programma nucleare iraniano entro i limiti imposti dal JCPOA, l'alleggerimento delle sanzioni statunitensi, e la disposizione di un quadro operativo per risolvere le questioni in sospeso con l'AIEA riguardanti i siti nucleari iraniani non dichiarati<sup>20</sup>. Nonostante l'ottimismo risposto sia nel testo presentato a marzo, che in quello redatto dall'Unione europea e presentato ad agosto, alcune questioni sono rimaste irrisolte e hanno fatto perdurare il clima di stallo<sup>21</sup>. Tra le principali difficoltà emerse durante il *secondo tempo* del JCPOA si individuano: le richieste della Repubblica Islamica considerate *inaccettabili* dalla controparte, le incertezze dovute alle elezioni di mid-term statunitensi che hanno fatto assumere al Presidente Biden un approccio più cauto, nonché lo scoppio della guerra in Ucraina nel

---

<sup>19</sup> J. ZARIF, Post su Twitter, 4 gennaio 2021, <https://twitter.com/JZarif/status/1346110272482799616>.

<sup>20</sup> *Is Restoring the Iran Nuclear Deal Still Possible?*, in *International Crisis Group*, *Is Restoring the Iran Nuclear Deal Still Possible?* | Crisis Group.

<sup>21</sup> *Talks to revive Iran nuclear deal 'paused' over unresolved Russian demands*, in *France24*, *Talks to revive Iran nuclear deal 'paused' over unresolved Russian demands* (france24.com)

febbraio del 2022 che ha modificato priorità e posizionamenti delle parti coinvolte nel negoziato sul nucleare iraniano.

L'Iran ha continuato a chiedere garanzie agli Stati Uniti per evitare che le prossime presidenze possano svincolarsi dall'accordo, così come aveva fatto Donald Trump nel 2018; una richiesta ritenuta *irricevibile* da Washington poiché nessun presidente può imporre legalmente ai suoi successori di mantenere in vita gli accordi siglati in precedenza. Una seconda istanza iraniana è stata la rimozione dei *pasdaran* dalla lista delle organizzazioni terroristiche. Per procedere con questa richiesta, Washington aveva posto alcune condizioni, puntualmente rifiutate dall'Iran, come, ad esempio, l'impegno a non colpire ex o attuali funzionari per vendicare l'uccisione di Qassem Soleimani. A queste perduranti frizioni tra Teheran e Washington, si è aggiunto il braccio di ferro tra Iran e l'AIEA che ha risposto attraverso nuove risoluzioni all'atteggiamento non collaborativo e poco trasparente di Teheran<sup>22</sup>.

Alla luce delle proteste popolari scoppiate in Iran da settembre 2022, che hanno portato sia Unione europea che Stati Uniti a condannare la pesante repressione attuata dalle forze di polizia, nonché la violazione dei diritti umani, ma soprattutto a seguito della decisione iraniana di fornire droni alla Russia da impiegare nel conflitto in Ucraina, il negoziato sul JCPOA si è nuovamente interrotto. Non pare essere tra le priorità europee né statunitensi quella di rilanciare l'accordo con Teheran, verso cui, invece, sono state introdotte nuove sanzioni<sup>23</sup>. Nel gennaio del 2023, anche il Parlamento europeo ha votato a favore di una misura per inserire i *pasdaran* tra le organizzazioni terroristiche, proprio per il modo in cui le autorità iraniane hanno continuato a reprimere le proteste popolari. Questa decisione potrebbe ulteriormente isolare Teheran e danneggiare i canali diplomatici tra Europa e Iran, bloccando in via definitiva il negoziato sul nucleare. Al termine del 2022, la difficoltà non è stata tanto quella di chiarire annose questioni che pur lasciano intendere una difficile risoluzione. Quanto più, il nuovo posizionamento iraniano verso la Russia e l'instabilità interna al paese mediorientale hanno rallentato sia gli ottimismo che l'interesse occidentale nel dialogare con la Repubblica Islamica. Se da un lato, il JCPOA si trova confinato in uno stato di perenne paralisi ed

<sup>22</sup> IAEA, 2022 NPT Safeguards Agreement with the Islamic Republic of Iran, GOV/2022/63, 10 November.

<sup>23</sup> US Department of State, 2022, The United States Imposes Sanctions on Russian Entities Involved in UAV Deal With Iran, Antony J. Blinken, Secretary of State.

è inverosimile ipotizzare una risoluzione nel breve periodo, dall'altro l'Iran ha già avviato un ripensamento della sua politica estera, molto più orientata ad Est, seppur al rischio concreto di un inevitabile isolamento internazionale.

3. La politica estera di Ebrahim Raisi è stata fin da subito contrassegnata dalla volontà di consolidare le relazioni ad est, ovvero con quegli stati orbitanti al di fuori della *sfera occidentale*. Come annunciato durante il suo discorso inaugurale il 5 agosto 2021<sup>24</sup>, Raisi ambiva a rafforzare le relazioni con Cina, Russia, repubbliche centroasiatiche, ma anche potenze regionali come l'Arabia Saudita e i componenti del Gulf Cooperation Council (GCC) al fine di evitare tensioni e promuovere la stabilità in Medio Oriente. La *look to the East policy* non è di recente formulazione, ma ha spesso caratterizzato parte dell'agenda di politica estera iraniana, soprattutto in quei momenti di maggior antagonismo con l'Occidente. Dopo la reintroduzione delle sanzioni statunitensi, divenne cruciale per la Repubblica Islamica assicurare la vendita di petrolio, proteggere le esportazioni e quindi garantire un seppur ridotto scambio commerciale con l'estero. Considerate le difficoltà di commerciare con i paesi dell'Unione europea, furono soprattutto quelli asiatici a mantenere relazioni economiche con l'Iran.

A partire dagli anni 2000, la Cina si è affermata quale principale partner commerciale di Teheran<sup>25</sup>. Non solo l'Iran possiede importanti riserve di idrocarburi, essenziali per il settore energetico cinese, ma si trova in una posizione strategica e al crocevia tra le regioni del Caspio, del Golfo Persico, dell'Oceano Indiano; e collega Asia Centrale e Oriente con i mercati europei. Le ambizioni cinesi nell'area sono evidenti dai cospicui investimenti fatti per la realizzazione della *Belt and Road Initiative*<sup>26</sup>, ma anche per lo sviluppo delle vie marittime. Come risposta al coinvolgimento indiano, anche la Cina ha investito nella realizzazione del complesso portuale iraniano di Chabahar, uno snodo cruciale per i commerci via mare<sup>27</sup>. Le esportazioni cinesi verso l'Iran, che comprendono macchinari, tecnologie, ferro e acciaio, han-

---

<sup>24</sup> E. RAISI, *Government of the Islamic Republic of Iran*, post su Twitter, [https://twitter.com/Iran\\_GOV/status/1423291846474694669](https://twitter.com/Iran_GOV/status/1423291846474694669).

<sup>25</sup> S. W. HAROLD, A. NADER, *China and Iran: Economic, political, and military relations*, in Rand Corporation, 2012.

<sup>26</sup> *How Big Is China's Belt and Road?*, in *Center for Strategic and International Studies*, *How Big Is China's Belt and Road?* | Center for Strategic and International Studies (csis.org).

<sup>27</sup> *India-Iran Cooperation at Chabahar Port: Choppy Waters*, in *Center for Strategic and International Studies*, *India-Iran Cooperation at Chabahar Port: Choppy Waters* (csis.org).

no raggiunto gli oltre 24 miliardi di dollari nel 2014<sup>28</sup>, subendo poi un significativo ridimensionamento dal 2017, a causa della difficile situazione emersa dopo il ritiro statunitense dal JCPOA. Nel 2021, l'export di Pechino in Iran si è attestato intorno agli 8,28 miliardi di dollari. D'altra parte, l'Iran ha esportato in Cina materie prime per un valore di 13,43 miliardi di dollari, con un calo del 36,4% rispetto all'anno precedente<sup>29</sup>. I principali prodotti esportati dall'Iran in Cina sono il petrolio, prodotti agricoli e chimici. Nonostante il regime sanzionatorio imposto alla Repubblica Islamica, Pechino ha continuato -seppur in modo ridotto- ad acquistare greggio iraniano<sup>30</sup>.

A dimostrazione del marcato spostamento ad est dell'Iran a seguito della "massima pressione" statunitense e con l'arrivo alla presidenza Raisi, vi sono una serie di accordi e discussioni diplomatiche. Il 27 marzo del 2021, la Repubblica Islamica ha siglato un Partenariato strategico con la Cina, ovvero un accordo di cooperazione di 25 anni per rafforzarne la cooperazione commerciale, militare, strategica e di sicurezza informatica<sup>31</sup>. Secondo i termini dell'accordo, la Cina intende rafforzare i suoi investimenti in Iran in diversi settori, in cambio della fornitura di petrolio. I due paesi hanno anche incluso nell'accordo la cooperazione militare e lo scambio di informazioni nell'ambito della lotta al terrorismo. Questo accordo potrebbe implicare la presenza sempre più invasiva di Pechino nel paese mediorientale, ponendo l'Iran in una situazione di stretta dipendenza<sup>32</sup>. D'altro canto, il testo appare molto generico e non presenta termini, impegni o contratti specifici, al punto che dopo oltre un anno dalla sua ratifica i risultati sono ancora molto limitati. La Cina non ha ancora avviato gli investimenti nei settori strategici iraniani, anche a causa delle difficoltà legate al protrarsi dello stallo nei colloqui sul nucleare. La Cina ha

<sup>28</sup> China Exports to Iran, in *Trading Economics*, China Exports to Iran - 2023 Data 2024 Forecast 1992-2021 Historical (tradingeconomics.com).

<sup>29</sup> *China and Iran: Bilateral Trade Relationship and Future Outlook*, in *China Briefing*, China and Iran: Bilateral Trade Relationship and Future Outlook (china-briefing.com).

<sup>30</sup> La Cina importava circa 582.000 e 515.000 barili di petrolio iraniano al giorno tra il 2016 e il 2017. Dopo il 2018, questo volume di scambio si è ridotto, fino ad attestarsi intorno ai 78.000 nel 2020. Si veda: *Iran's oil exports worldwide by region from 2012 to 2021*, in *Statista*, Iran: oil exports by region 2021 | Statista.

<sup>31</sup> M. MOTAMEDI, *Iran says 25-year China agreement enters implementation stage*, in *Al Jazeera*, Iran says 25-year China agreement enters implementation stage | Nuclear Energy News | Al Jazeera.

<sup>32</sup> G. VAISI, *The 25-year Iran-China agreement, endangering 2,500 years of heritage*, in *Middle East Institute*, The 25-year Iran-China agreement, endangering 2,500 years of heritage | Middle East Institute (mei.edu).

anche dimostrato di avere ambizioni più ampie nella regione, che vanno ben oltre il solo stato iraniano. Il 9 dicembre 2022, il Presidente cinese Xi Jinping ha incontrato a Riad i membri del GCC per ribadire la volontà di mantenere un dialogo strategico, affinare i settori di cooperazione e supporto reciproco, ma anche risolvere le questioni attinenti al programma nucleare iraniano<sup>33</sup>. Non è un caso, infatti, che gli investimenti cinesi tra il 2016 e il 2020 siano stati maggiori in paesi come gli Emirati Arabi Uniti e l’Arabia Saudita, rispetto a quelli fatti in Iran<sup>34</sup>.

All’interno della *look to the East policy* del governo Raisi si inserisce anche lo scambio diplomatico con la Russia relativo alla definizione di un accordo di cooperazione a lungo termine. Già partner strategici nella guerra in Siria del 2011, Mosca e Teheran hanno rafforzato i loro legami commerciali, militari e strategici soprattutto dopo il 2018. Seppur una componente dell’élite iraniana continui a guardare con sospetto gli interessi di politica estera del Cremlino, anche alla luce di un trascorso storico molto invasivo nelle regioni settentrionali dell’Iran<sup>35</sup>, la “massima pressione” di Trump ha portato i due paesi verso un maggior (seppur utilitaristico) dialogo. Anche l’invasione russa dell’Ucraina nel febbraio del 2022 ha modificato le relazioni tra Mosca-Teheran, accelerandone gli obiettivi strategici e di cooperazione. Mosca guarda all’Iran come esempio di paese che – storicamente – è stato in grado di resistere alle sanzioni e aggirarle; mentre la Repubblica Islamica vede la Russia come partner e investitore necessario per i suoi settori strategici, anche a fronte della paralisi nel JCPOA. Nell’estate del 2022, Vladimir Putin si è recato a Teheran e ha incontrato sia il presidente della repubblica che la Guida Suprema, Ali Khamenei. L’incontro ha rappresentato uno dei tanti tasselli per la definizione dell’accordo congiunto di lungo termine. Gli ambiti di cooperazione comprendono rapporti commerciali, programmi per il transito di prodotti e idrocarburi dal Caspio verso l’India attraverso

---

<sup>33</sup> Statement of the Riyadh Summit for Cooperation and Development between the GCC and the People’s Republic of China, Statement of the Riyadh Summit for Cooperation and Development between the GCC and the People’s Republic of China The official Saudi Press Agency (spa.gov.sa).

<sup>34</sup> L. GREER, E. BATMANGHELIDJ, *Last Among Equals: The China-Iran Partnership in a Regional Context*, in *Wilson Center*, n.30, 2020, reperibile a: *Last Among Equals: The China-Iran Partnership in a Regional Context* | Wilson Center.

<sup>35</sup> *Una nota importante e leggibile del generale Hossein Ala'i sulle relazioni Iran-Russia* (titolo tradotto dal persiano), in *Alefbakhabar*, <https://www.alefbakhabar.com/fa/news/81827/> یادداشت مهم و خواندنی سردار حسین علایی درباره روابط ایران و روسیه

l'Iran, investimenti in infrastrutture ferroviarie, cooperazione marittima, e la creazione di un sistema di scambio alternativo a quello che utilizza il dollaro<sup>36</sup>. Con il regime sanzionatorio imposto alla Russia dopo l'invasione dell'Ucraina, anche per Mosca è stato essenziale guardare all'Iran e ad altri partner regionali, soprattutto per apprendere come mantenere in vita i commerci nonostante le sanzioni. Oltre al commercio, anche dal punto di vista militare e di sicurezza Iran e Mosca hanno rafforzato i loro legami. Teheran ha provveduto a fornire droni alla Russia e ad inviare il proprio personale militare in Crimea per addestrare le forze russe. È stata stimata nel mese di novembre 2022 la fornitura di 2,400 droni iraniani (modelli Mohajer-6s e Shahid 131s/136s), che sono stati impiegati nel conflitto ucraino<sup>37</sup>. Nonostante le prime dichiarazioni di neutralità nel conflitto<sup>38</sup>, la Repubblica Islamica ha indirettamente partecipato dando sostegno militare a Mosca, una posizione che ha contribuito a isolare l'Iran e a danneggiare la risoluzione dei colloqui sul nucleare.

4. Se il ritiro degli Stati Uniti dal JCPOA nel 2018 ha provocato il consolidamento delle relazioni commerciali, diplomatiche e di sicurezza tra Iran e partner asiatici, la politica interna alla Repubblica Islamica ha assistito al ritorno di un establishment fortemente *conservatore*. Il fallimento del governo di *speranza e moderazione* di Hassan Rouhani, a causa di convergenze esterne e significative pressioni interne, ha lasciato spazio al governo di Ebrahim Raisi, membro del clero e figura molto vicina alla Guida Suprema. Seppur abbia ricoperto importanti ruoli istituzionali, essendo stato Procuratore Generale, Vicepresidente della Corte Suprema, custode della lucrosa fondazione religiosa di Mashhad, Astan Quds Razavi, Raisi non gode di diffusa legittimità popolare. Raisi ha vinto le elezioni presidenziali nel giugno del 2021 con il 62% dei consensi<sup>39</sup>. L'affluenza al voto, tuttavia, è risultata essere la più bassa nella storia dell'Iran repubblicano. Solo il

<sup>36</sup> *Russia's 1st rail transit cargo to India arrives in Iran*, in *Tehran Times*, 2022, Russia's 1st rail transit cargo to India arrives in Iran - Tehran Times.

<sup>37</sup> S. VARGHESE, *Mass drone attacks in Ukraine foreshadow the «future of warfare»*, in *Al Jazeera*, 2022, Mass drone attacks in Ukraine foreshadow the 'future of warfare' | Russia-Ukraine war News | Al Jazeera.

<sup>38</sup> *Iran ready to play diplomatic role to help bring peace back to Ukraine*, Government of the Islamic Republic, 27 febbraio 2022, Iran ready to play diplomatic role to help bring peace back to Ukraine/ Protecting lives of citizens and civilians and respecting humanitarian rights for all parties to the Ukraine conflict important (president.ir).

<sup>39</sup> G. NADA, *Raisi: Election Results Explainer*, in *The Iran Primer*, <https://iranprimer.usip.org/blog/2021/jun/23/raisi-election-results-explainer>.

49% degli aventi diritto si è recato alle urne, lanciando un segnale molto chiaro alla classe politica. Un ampio segmento della popolazione iraniana ha percepito Raisi come una figura debole, priva di carisma e quindi manovrato dalla Guida Suprema, ma allo stesso tempo, ha dimostrato disillusione nel processo elettorale quale strumento per esprimere la propria partecipazione politica.

La progressiva rottura del "patto sociale" tra stato e società è iniziato oltre un decennio fa. Dal 2018, l'intensificarsi di problemi economici, carovita, disoccupazione giovanile, inflazione, riduzione del potere di acquisto, insicurezza sul lavoro, salari e pensioni inadeguate (causati non solo dalle sanzioni statunitensi ma anche dal malfunzionamento economico interno), hanno fatto emergere un diffuso risentimento popolare. Diverse categorie di lavoratori, ma anche giovani disoccupati e quei gruppi umili della popolazione, storicamente roccaforte dei politici conservatori, hanno protestato in modo spontaneo e ciclico in diverse aree del paese. Dal 2018 al 2022 sono aumentate le proteste popolari e, allo stesso modo, si è riscontrato un atteggiamento maggiormente repressivo da parte delle forze di sicurezza impiegate nel reprimerle. La lacerazione del *contratto sociale* si evince dall'incapacità della classe politica di accomodare le richieste dalla popolazione, e dai giovani sempre più insofferenti ai modelli proposti e alle restrizioni imposte. Nell'autunno del 2022 sono scoppiate una serie di proteste guidate soprattutto da ragazze giovanissime tra i 15 e i 25 anni che hanno contestato le ripetute discriminazioni di genere, la limitazione sistemica delle proprie libertà e la violazione dei propri diritti individuali<sup>40</sup>. Le manifestazioni sono seguite all'uccisione della ventiduenne curda Jina Mahsa Amini avvenuta sotto custodia delle forze di polizia della capitale tre giorni dopo il suo arresto per aver indossato il velo islamico in modo *inappropriato*. Le proteste si sono diffuse in oltre 150 città, coinvolgendo centri e periferie, e hanno attratto un gruppo sociale eterogeneo. Se in passato i manifestanti avevano chiesto riforme politiche, nel 2022 le giovani ragazze iraniane, affiancate da uomini, studenti, e diverse generazioni, hanno invocato il collasso della Repubblica Islamica, portando nelle strade slogan e prassi antisistemiche. Il malcontento popolare (soprattutto giovanile e delle minoranze etniche) è andato crescendo negli anni, fino a manifestarsi attraverso approcci maggiormente radicali e slogan di rottura. La classe

---

<sup>40</sup> G. SICK, *Revolution in Iran?*, in *Responsible Statecraft*, Revolution in Iran? - Responsible Statecraft.



politica iraniana è apparsa incapace di rinnovarsi e riformarsi, al punto da silenziare le manifestazioni attraverso l'uso della forza. Prive di leadership e del sostegno dei settori chiave dell'apparato economico del paese, le proteste non sono state ancora in grado di avviare un ripensamento politico da parte dell'élite. Inoltre, nonostante i toni rivoluzionari, non sono sembrate in grado di provocare una reale transizione di potere verso forme di governo più inclusive e di orientamento democratico.

#### ABSTRACT

*Problems of Domestic Legitimacy, Impasse Over the Nuclear Negotiations, And "Look To The East" Policy: Iran From the United States Withdrawal From The JCPOA to the 2022 Popular Protests*

This article explores Iran's international posture since 2018 when the United States unilaterally withdrew from the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA). Facing a new phase of economic and political confrontation with the United States, unable to keep the JCPOA alive with the remaining parties and thus continue trade with Europe, Tehran accelerated its 'look to the East policy' and strengthened economic, military and security ties with Asian countries, mainly China, Russia, and Central Asian republics. The new positioning in the international arena, but also Iran's decision to supply drones to Russia during the war in Ukraine, have limited the new negotiations for Iran's nuclear program and brought the JCPOA one step closer to its demise. Meanwhile, popular protests erupted in Iran to challenge the malfunctioning economy, high cost of living, and widespread poverty. The government of Ebrahim Raisi demonstrates the significant loss of state legitimacy, not only because of the low turnout during his elections in 2021 but mainly because of recurring and widespread popular demonstrations. Those that broke out in September 2022 and were led by young women highlighted extensive social dissatisfaction with the system and its rulers. Instead of demanding gradual reforms, young Iranians questioned the foundations of the Islamic Republic and called for its downfall. The internal challenge to the legitimacy of the state, the long-standing impasse over the nuclear talks, and the 'look to the East' policy are the three main aspects that characterized Iran from May 2018 to the end of 2022 and will be presented and discussed in this article.



## GLI STATI UNITI E ISRAELE DAVANTI ALLA SFIDA IRANIANA

GIORGIO CUZZELLI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La visione iraniana. – 3. La visione statunitense. – 4. La visione israeliana. – 5. Conclusioni.

1. L'esame del rapporto tra gli Stati Uniti, Israele e l'Iran, e della sfida che quest'ultimo appare aver lanciato ai primi due sull'arco dell'ultimo quarantennio, non può prescindere da un'analisi delle condizioni di partenza e degli sviluppi delle reciproche relazioni a partire dalla seconda metà del Novecento e, più in particolare, dalla fine della Guerra Fredda ai giorni nostri. L'attuale conflittualità, infatti, affonda le proprie radici in un insieme di circostanze, eventi e percezioni che hanno condizionato e condizionano tuttora il comportamento dei tre interlocutori.

Da parte di Teheran, il radicale rifiuto dell'Occidente come sistema politico-valoriale e l'adozione di una difesa avanzata che conduce al nucleare e alla guerra per interposta persona. Nella visione di Washington, una teocrazia iraniana quale attore maligno che fomenta disordine e instabilità in Medio Oriente per il tramite della proliferazione e del terrorismo, oltre a rappresentare una minaccia per Israele, paese al quale gli Stati Uniti sono legati da un profondo rapporto di natura morale prima ancora che politica. E infine Gerusalemme, che vede nelle ambizioni iraniane una minaccia esistenziale, e che si ritiene perciò autorizzata a prendere in mano il proprio destino di fronte a un sistema internazionale apparentemente sordo ai richiami di un nuovo Olocausto.

È questo il quadro che è necessario approfondire - in una prospettiva nel contempo strutturale e congiunturale - per comprendere le linee di sviluppo dei reciproci rapporti, e individuarne gli aspetti tendenziali.

2. Il comportamento internazionale del regime teocratico iraniano è condizionato non solo da una particolare visione ideologica della realtà ma anche dalla tradizione storica del paese e, in particolare,

dagli avvenimenti che si sono succeduti dalla fine della Seconda Guerra Mondiale in poi.

La brusca interruzione del tentativo riformatore e indipendentista del primo ministro Mossadeq nei primi anni '50 per il tramite di un colpo di stato che si vuole ispirato dall'Occidente – e dagli Stati Uniti in particolare – è rimasta impressa nel ricordo degli Iraniani sino ai giorni nostri. In aggiunta, la politica di modernizzazione forzata del paese perseguita dallo Scià Mohammed Reza Pahlavi tra gli anni '60 e '70 è stata attivamente sostenuta dagli Stati Uniti, che hanno appoggiato la monarchia quale elemento di contenimento dell'espansionismo sovietico in Medio Oriente. Nel contempo, Israele ha sostenuto Reza Pahlavi nelle sue politiche, quale baluardo contro i regimi arabi nazionalisti. Le iniziative dello Scià, costruite sullo sperpero dei proventi petroliferi, sulla marginalizzazione della tradizionale religiosità sciita e sulla persecuzione del dissenso interno, hanno generato nel paese discriminazione, povertà e diseguaglianza sociale che sono state all'origine della successiva rivoluzione del 1978. In buona sostanza, l'uomo della strada iraniano rimprovera ancora oggi agli Stati Uniti e a Israele di avere sostenuto le politiche repressive dello Scià<sup>1</sup>.

Su tali storici rancori si è andata poi ad innestare la particolare visione ideologica della teocrazia sciita. Qui appare necessario sgombrare il campo da ogni equivoco. Ciò che avviene in Iran tra il 1978 e il 1979 non è un semplice cambio di regime. È un'autentica rivoluzione, dalla fortissima connotazione ideologica, equivalente a quella bolscevica del 1917 in Russia. È una diversa visione del mondo e della società che prende il sopravvento. E come Lenin, l'Ayatollah Khomeini ne è l'ispiratore. La fazione clericale, che prende dapprima la guida della rivoluzione, e successivamente del paese, grazie alla propria superiore capacità organizzativa e alla capillare presenza nella società, vede nella dottrina coranica la fonte di riferimento per eccellenza della politica dello Stato in ogni sua articolazione e manifestazione. Ciò da un lato in assoluta contrapposizione ai fondamenti costituzionali di ispirazione liberale degli Stati occidentali, e degli Stati Uniti in particolare, e dall'altro in opposizione ai principi fondativi delle monarchie arabe sunnite, ritenute eretiche e perciò illegittime. In aggiunta, sempre ispirata dal pensiero di Khomeini, la gerarchia sciita che governa l'Iran considera l'America una potenza imperialista e

---

<sup>1</sup> P. MCEACHERN, J. O'BRIEN, *North Korea, Iran, and the Challenge to International Order. A Comparative Perspective*, Londra, 2018, 27-36.

corruttrice, artefice dell'asservimento delle altre nazioni e del loro impoverimento, nei confronti della quale deve essere mantenuta un'intransigente chiusura al fine di evitare ogni forma di contaminazione dei pilastri morali dello Stato, e ogni rischio di sacrificare l'ideologia in cambio del profitto. Da questa impostazione concettuale derivano due conseguenze, fondamentali per comprendere la postura internazionale di Teheran. La prima è che la rivoluzione iraniana, per la sua natura ideologica di frontale contrapposizione al sistema internazionale liberale e ai regimi sunniti, non può che essere costantemente sotto assedio, e pertanto deve difendersi con qualunque mezzo. La seconda è che la medesima rivoluzione, in quanto portatrice di valori assoluti di verità rivelata e di opposizione all'imperialismo, può e deve essere esportata ovunque ve ne sia bisogno. Anche in questo caso l'analogia con il pensiero sovietico - rivoluzione sotto assedio e rivoluzione che deve essere esportata per potersi affermare - è evidente. A corollario di questo pensiero perdura poi, sia nelle classi dirigenti sia nella popolazione, una visione etno-nazionalista di stampo imperiale, sopravvissuta al cambio di regime, che si ispira alla bimillennaria tradizione del paese e che vede in una politica estera assertiva la chiave per il ritorno alla passata grandezza<sup>2</sup>.

Nel senso sinora descritto, ancorché nell'ambito della compagine governativa si accenda in più occasioni nel corso degli anni successivi alla rivoluzione un forte dibattito tra conservatori che rifiutano a priori ogni apertura e pragmatici che cercano il contatto, peraltro sempre da posizioni di forza, nella sostanza prevale una preconcepita diffidenza nei confronti del dialogo con il cosiddetto *Grande Satana*. In parallelo, l'appoggio concesso a suo tempo da Gerusalemme allo Scià e il progressivo avvicinamento in chiave anti-imperialista di Teheran alla causa palestinese, nonché la politica di potenza avviata nei confronti dei regimi arabi, condurranno l'Iran all'ostracismo assoluto nei confronti di Israele, definito come il *Piccolo Satana*. Ostracismo che assumerà nel tempo connotazioni genocidarie tali da suscitare una reazione uguale e contraria da parte di Washington e Gerusalemme, con ciò contribuendo in modo determinante all'attuale contrapposizione frontale.

Nel corso degli anni, dunque, l'atteggiamento nei confronti degli Stati Uniti conoscerà un andamento altalenante, certamente non

---

<sup>2</sup> A. SAIKAL, *Iran Rising. The Survival and Future of the Islamic Republic*, Princeton, 2019, 20-62.

aiutato dalla posizione assunta da Washington e dalle monarchie sunnite nel conflitto con l'Iraq degli anni '80, che anzi andrà a ingenerare un'ulteriore sindrome da accerchiamento della rivoluzione. Superato non senza difficoltà l'attacco di Saddam Hussein, stretto da più parti dall'atteggiamento ostile degli Stati vicini – e sostanzialmente isolato sul piano internazionale – l'Iran sperimenta inoltre dagli anni '90 l'assertività americana in Medio Oriente, materializzata dall'ostracismo politico di Washington, dall'assoluta supremazia dello strumento militare statunitense, dall'incontestabile superiorità di Israele e dalla progressiva frantumazione del mondo arabo. In tale ultimo contesto, in particolare è aperta la rivalità con l'Arabia Saudita, sia dal punto di vista regionale sia sotto il profilo confessionale. Tale rivalità sottende infatti a una competizione che, prima ancora che geopolitica, è politico-teologica e investe nel contempo la legittimità della monarchia saudita sul piano religioso e il suo appoggio alla causa statunitense. Quello saudita, in sostanza, è un regime nel contempo illegittimo, perché ha tradito la discendenza del Profeta, e apostata perché fa affari con il demonio.

In ciascuna delle circostanze evidenziate l'Iran si sente direttamente minacciato e, cosciente delle proprie limitate possibilità, reagisce in modo asimmetrico, in modo sia da compensare la superiorità degli avversari sia da mantenere la propria autonomia strategica.

Teheran concepisce quindi una strategia di *difesa avanzata* costruita su quattro dimensioni interconnesse. In primo luogo avvia una politica di espansionismo politico-ideologico e di sovversione degli avversari per il tramite della costituzione all'estero e della progressiva affermazione di movimenti insurrezionali succedanei del regime teocratico, il cosiddetto *asse della resistenza*. Movimenti che interesseranno sull'arco dell'ultimo trentennio il Libano, la Palestina, la Siria, l'Iraq, lo Yemen e le monarchie del Golfo, e che non solo rappresenteranno una minaccia diretta per gli interessi statunitensi, per Israele e per i regimi arabi sunniti, ma che consentiranno all'Iran di esercitare la propria influenza su un'area geopolitica che va dal Golfo Persico al Mar Mediterraneo, con ciò conferendo profondità alla propria difesa. In seconda battuta sviluppa una politica navale locale tale da interdire - o comunque condizionare - il traffico commerciale nel Golfo Persico, arteria vitale per l'Occidente e per le monarchie sunnite. In terzo luogo si imbarca in un ambizioso programma missilistico e di velivoli a pilotaggio remoto, che rappresenta un forte potenziale offensivo sia per il paese sia per i propri succedanei all'estero.

Programma che consentirà una volta di più alla teocrazia di minacciare l'area che va dal Mediterraneo Orientale all'Oceano Indiano sia direttamente sia per interposta persona. Da ultimo, decide di riprendere la strada del nucleare, interrotta all'atto della rivoluzione, quale via maestra per conseguire l'autonomia strategica a fronte della potenza egemone statunitense<sup>3</sup>.

È questo, per comprensibili motivi, l'aspetto ritenuto maggiormente pericoloso dalla comunità internazionale nella ritrovata assertività iraniana sulla scena mediorientale, sul quale si ritornerà più compiutamente tra breve. Anche qui, tuttavia, è necessario sgombrare il campo dagli equivoci. La scelta dell'atomo non è né una novità né un'invenzione della teocrazia, ma risale a Reza Pahlavi.

È stato infatti l'ultimo Scià ad inaugurare il programma nucleare iraniano già alla fine degli anni '50 del XX secolo, nel quadro della sua politica di autonomia strategica tra Stati Uniti e Unione Sovietica, inducendo di fatto Washington ad appoggiarlo con la cessione di un reattore per scopi civili. Teheran aderirà al Trattato di Non Proliferazione (NPT) nel 1970, e approfitterà degli ingenti proventi derivanti dallo *shock* petrolifero del 1973 per proseguire nello sviluppo di un autonomo potenziale per usi non militari. Dal canto suo la Repubblica Islamica riprende ufficialmente dalla metà degli anni '90 il programma dello Scià, in cooperazione con la Federazione Russa, con finalità di sviluppo civile. In parallelo, tuttavia, allo scopo di superare l'isolamento di cui è vittima, già dalla metà degli anni '80 il paese ha avviato attività clandestine di produzione e arricchimento di plutonio e uranio, suscettibili di fornire non solo combustibile per usi civili ma anche materiale fissile per ordigni, laddove si raggiunga un grado di purezza sufficiente. Attività sviluppate aggirando i controlli internazionali, rese pubbliche dall'opposizione al regime nei primi anni 2000, e che mal si conciliano con la pubblica rinuncia al nucleare militare, dichiarato contrario alla dottrina coranica imperante<sup>4</sup>.

Tra la fine del XX ed il secondo decennio del XXI secolo l'insieme delle attività citate condurrà innanzitutto all'ulteriore isolamento di una nazione considerata dai più come uno *Stato canaglia*, che rappresenta un crescente pericolo per la stabilità internazionale. Isolamento materializzato da un regime sanzionatorio che ha riflessi pesanti sull'economia del paese e sul benessere dei cittadini. Non pa-

<sup>3</sup> V. NASR, *Iran Among the Ruins. Tehran's Advantage in a Turbulent Middle East*, in *Foreign Affairs*, 2018.

<sup>4</sup> P. MCEACHERN, J. O'BRIEN, *op.cit.*.

radossalmente, tuttavia, tale isolamento porterà altresì l'Iran ad abbracciare la causa delle cosiddette *potenze revisioniste*, Stati sovrani insofferenti sia dell'egemonia statunitense sia del pensiero liberale dominante, e inclini a ritagliarsi un proprio spazio di autonomia strategica nell'ordine unipolare manifestatosi dopo la fine della Guerra Fredda. *In primis* la Federazione Russa e la Repubblica Popolare Cinese, alle quali Teheran si avvicinerà progressivamente in un contesto di *competizione permanente* con l'Occidente e con i valori che quest'ultimo incarna. La successiva crisi dell'ordine liberale, determinata dal disimpegno statunitense sotto le Presidenze Obama e Trump, non farà che esaltare il rilievo delle iniziative iraniane in un arco di crisi che va dal Golfo Persico al Mediterraneo, e che investirà non solo i paesi vicini, ma anche l'Europa e i principali organismi internazionali. In parallelo, sotto la costante spinta del bisogno economico determinato dal regime sanzionatorio a cui il paese è sottoposto proprio in ragione delle sue improvvise iniziative in campo internazionale, l'Iran sposterà progressivamente il baricentro del proprio commercio, in particolare quello petrolifero, verso Oriente.

Nel contesto delineato, ancorché la proliferazione missilistica ed i conflitti per interposta persona scatenati dall'Iran per il tramite dei propri succedanei rappresentino tutto sommato minacce di tipo convenzionale, seppure di natura asimmetrica, che possono essere affrontate dalla comunità internazionale con i mezzi tradizionali di contrasto, ben diversa è la prospettiva che deriva dal possesso eventuale di armi nucleari.

Non a caso, la prospettiva della proliferazione da parte di Teheran condurrà dapprima a un intervento delle organizzazioni internazionali di controllo e successivamente a un serrato negoziato da parte dei membri permanenti del Consiglio di Sicurezza dell'ONU con il sostegno dell'Unione Europea. Negoziato che si concluderà nel 2015 con un trattato, il JCPOA<sup>5</sup>, destinato ad avere vita travagliata in ragione di un quadro autorizzativo e sanzionatorio parziale, non completamente condiviso dagli Stati Uniti, apertamente contestato da Israele e che, di fatto, non impedisce a Teheran di costruire la bomba atomica nel lungo termine, disponendo per di più dei vettori necessari per portarla a destinazione.

---

<sup>5</sup> *Joint Comprehensive Plan of Action*, siglato nel 2015 dai cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, dalla Germania, dall'Unione Europea e, ovviamente, dall'Iran.



Si ritornerà sulla questione della credibilità complessiva e dell'utilità di fondo del JCPOA nel discutere più oltre delle posizioni statunitensi e israeliane al riguardo. Giova qui invece affrontare il problema dell'impatto che può avere il possesso di armi nucleari da parte dell'Iran nel quadro più generale della regione mediorientale. Ciò al netto, evidentemente, delle scontate considerazioni circa il rischio che un simile possesso può rappresentare per Gerusalemme.

La posizione iraniana al riguardo è nota. Teheran intende conseguire capacità autonome nel campo del nucleare per produrre energia elettrica con finalità civili. Considera tali capacità un proprio diritto, e non intende soggiacere a ricatti in materia. In tale contesto, aspira all'autonomia totale anche per quanto ha tratto al combustibile necessario per far funzionare gli impianti. Da cui lo sviluppo di processi di arricchimento autoctoni, e il rifiuto di dipendere dall'estero per tali forniture. Nel contempo, di fronte alle accuse statunitensi di proliferazione occulta con finalità militari, l'Iran sottolinea la politica dei due pesi e delle due misure adottata da Washington per quanto ha tratto all'India e a Israele. In buona sostanza, accusa gli Americani di utilizzare la questione nucleare come un grimaldello per internazionalizzare un confronto che in realtà è bilaterale, e che ha come fine ultimo un *cambiamento di regime* a Teheran, in ragione di uno scontro che è innanzitutto ideologico. E qui ricompare il concetto della rivoluzione sotto assedio.

L'inconciliabilità delle rispettive posizioni getta un'ombra sinistra sull'equilibrio della regione mediorientale nel suo complesso. L'eventuale possesso di armi nucleari da parte dell'Iran, infatti, oltre ad essere considerato da Israele un rischio esistenziale, pone sia gli Stati Uniti sia le monarchie sunnite del Golfo dinanzi a numerosi dilemmi. Sino a che punto gli Stati Uniti sono disposti a rischiare uno scontro nucleare per proteggere i propri alleati? E, in seconda battuta, qualora gli Stati Uniti non siano disposti a scendere in campo, è ragionevole ipotizzare che lo scettro della sicurezza del Golfo possa passare in mani iraniane? E, da ultimo, è effettivamente credibile un deterrente nucleare iraniano, laddove il suo eventuale utilizzo determinerebbe certamente e comunque l'annientamento del paese? Ammesso, beninteso, che si giunga a superare il cosiddetto *tabù nucleare*, ciò che da parte iraniana non è per nulla scontato.

3. Se da parte di Teheran numerosi sono i motivi di rancore nei confronti di Washington, per parte loro gli Stati Uniti non hanno perso

occasione di contrapporsi a Teheran. Tra il 1978 e il 1979 l'apparato politico e informativo di Washington ha sottovalutato la spinta dirompente della rivoluzione khomeinista, illudendosi dapprima che lo Scià potesse controllarla, e poi che si trattasse di un semplice cambio di regime. Così non è stato, e gli iniziali approcci finalizzati ad incoraggiare una deriva moderata della situazione sono stati immediatamente soffocati dalla vicenda degli ostaggi dell'ambasciata, dal fallito tentativo di liberarli e dall'asilo temporaneamente fornito allo Scià morente. Vicenda complessa sulla quale non si intende ritornare, se non per segnalare il carattere di assoluta cesura nei rapporti tra i due paesi. Si è inoltre già detto del sostanziale appoggio fornito alla causa irachena nel conflitto degli anni '80, e dell'isolamento degli anni '90 nel quadro dell'espansione politico-militare dell'Occidente durante e dopo i fatti del Kuwait. La progressiva assertività iraniana degli ultimi anni del secolo, con l'avvio della strategia della *difesa avanzata*, non passa evidentemente inosservata a Washington, e diventa agli occhi dei governanti statunitensi parte integrante di quel calderone ribollente di tensioni che condurrà all'11 settembre e alla ventennale *Global War on Terrorism*.

Nel mese di gennaio 2002 il Presidente Bush dichiara infatti che Corea del Nord, Iran e Iraq sono parte di un *asse del male* che minaccia la pace del mondo. In analogia alle altre la minaccia iraniana è asimmetrica, si palesa attraverso la proliferazione e il terrorismo, e si estende a tutta la comunità degli Stati. È pertanto necessario opporvisi per il tramite di pressioni internazionali, di sanzioni e, se necessario, di un intervento diretto. Nondimeno, i successivi avvenimenti e, in particolare, le difficoltà incontrate in Iraq e in Afghanistan, inducono a più miti consigli. L'idea ambiziosa di alcuni che, una volta *normalizzato* Saddam Hussein, si possa procedere nello stesso modo con la teocrazia sciita, viene abbandonata.

Si viene qui a creare uno straordinario paradosso nel rapporto bilaterale, che durerà sino ai giorni nostri. Per Washington non è possibile ignorare l'Iran negli equilibri del Medio Oriente, dell'Asia Sudoccidentale e del Golfo Persico. È un attore troppo rilevante e assertivo, e possiede la chiave per risolvere i problemi, o per crearne di altri. Nel contempo l'Iran è troppo forte - o troppo pericoloso - per poter essere messo sotto tutela. Dal canto suo Teheran è stata abbastanza forte da condizionare la politica statunitense sull'arco degli ultimi cinquant'anni, ma non abbastanza forte da imporre un deciso

cambio nelle relazioni<sup>6</sup>. Come gestire dunque la situazione? Scontro frontale, cedimento o compromesso? Questo dilemma accompagna tuttora la politica estera americana, e non sembra trovare soluzione, anche in ragione dell'atteggiamento – non sempre ragionevole, è il caso di dirlo – della parte iraniana.

La vicenda appare prendere un'altra direzione con l'avvento della presidenza Obama nel primo decennio degli anni 2000. L'intendimento è quello di ridurre l'impronta statunitense nel Medio Oriente, favorendo soluzioni locali - ispirate a un Islam moderato - ai problemi che Washington da sola non può o non vuole risolvere, in un quadro generale di legittimità democratica, risposta alle aspettative dei popoli e rispetto dei diritti umani. Per quanto riguarda la questione iraniana, tuttavia, a fronte dei *caveat* in precedenza enunciati la posta in gioco è tale che la risposta non può che risiedere in un compromesso. Innanzitutto per il problema più serio e immediato, quello della proliferazione nucleare e poi, eventualmente, per il resto.

La soluzione che viene escogitata nel corso di una trattativa serrata e paziente è quella di un accordo internazionale – il già citato JCPOA – finalizzato a mettere sotto controllo i processi di arricchimento del combustibile nucleare in modo tale da avere un sufficiente preavviso – un anno – prima del raggiungimento della soglia qualitativa e quantitativa di utilità militare del medesimo. Superata la quale, saranno adottate altre opzioni, inclusa quella militare. In cambio, l'Iran ottiene un significativo allentamento delle sanzioni, soprattutto sotto il profilo dell'accesso ai mercati finanziari internazionali. Si tratta di un'intesa fortemente caldeggiata dagli Europei, che per ragioni politico-economiche non hanno mai condiviso appieno l'ostracismo statunitense nei confronti di Teheran, e che va incontro agli obiettivi della presidenza Obama, decisa ad uscire dalla spirale dell'appoggio acritico alle posizioni israeliane in un quadro mediorientale dove l'America è in grave difficoltà per l'unilateralità delle scelte adottate e deve uscire dall'*impasse* che lei stessa si è costruita, ricercando se necessario dei compromessi al ribasso.

Nondimeno, l'accordo incontra la ferma opposizione degli ambienti conservatori statunitensi, della *lobby* filo-israeliana d'Oltreoceano – di cui si accennerà più oltre – e di Israele. Prevale qui la logica del contenimento opposto al negoziato, al fine di evitare l'esigenza ul-

---

<sup>6</sup> P. MCEACHERN, J. O'BRIEN, *op.cit.*

tima di un attacco armato<sup>7</sup>. Logica da non sottovalutare, perché ricomparirà molto più tardi. L'intesa durerà quindi – da parte statunitense – quanto la presidenza Obama, e sarà sostanzialmente rigettata dalla presidenza Trump. La critica fondamentale riguarda le aspirazioni nucleari iraniane che, a parere dei detrattori, non vengono circoscritte. Il genio è uscito dalla lampada, l'Iran è in grado di arricchire e proliferare, e non saranno controlli a campione a impedirglielo. L'accordo guarda ai processi, non alle infrastrutture, che vengono lasciate intatte, e rimanda a non meglio precisate misure la repressione degli illeciti. In più, non affronta due nodi ritenuti fondamentali: la disponibilità di vettori, che non viene messa in discussione, e l'insieme delle azioni destabilizzatrici adottate da Teheran in tutto il Medio Oriente. Da ultimo, alleviando le sanzioni, consente alla teocrazia iraniana di finanziare ulteriormente le proprie iniziative all'interno e all'estero. In buona sostanza, accedere a un accordo del genere significa soggiacere al ricatto iraniano nelle sue molteplici manifestazioni, senza peraltro risolvere la questione nucleare<sup>8</sup>.

È esplicito nell'insieme delle posizioni rappresentate lo scontro frontale tra due opposte visioni delle relazioni internazionali, l'una costruita sulla cooperazione e l'interdipendenza e l'altra sui rapporti di forza e l'equilibrio di potenza. Nel contempo, tuttavia, seppure comprensibile sotto il profilo teorico, la critica alla parzialità dell'accordo appare poco fondata dal punto di vista pratico<sup>9</sup>. È evidente che, in presenza di un interlocutore come l'Iran, e a fronte della multiforme natura delle sue iniziative offensive – la *difesa avanzata*, così come è stata descritta in precedenza – l'approccio non può che essere progressivo, trattandosi di smontare pezzo per pezzo un edificio costruito sull'arco di decenni di reciproca ostilità, e attivo in contesti diversi. In seconda battuta, ancorché parziale perché limitato alla dimensione nucleare – e sicuramente non risolutivo neanche in questa – l'accordo è un primo passo molto importante per la comunità internazionale perché prende atto del problema e avvia una soluzione, per quanto imperfetta. Di conseguenza, *il re è nudo*. L'Iran è uno Stato proliferante, viola i protocolli internazionali, e la comunità internazionale ne è

---

<sup>7</sup> K. POLLACK, *Unthinkable. Iran, the Bomb, and American Strategy*, New York, 2013, 192-265.

<sup>8</sup> H. MC MASTER, *Battlegrounds. The fight to defend the free world*, Londra, 2020, 241-282.

<sup>9</sup> E. COHEN *et al.*, *Time to Get Tough on Tehran. Iran Policy After the Deal*, in *Foreign Affairs*, 2016.

cosciente, al punto da lasciare la porta aperta a peggiori conseguenze qualora la situazione peggiori. Difficile pretendere di più, di fronte a un simile interlocutore. Certamente un cattivo accordo, ma meglio di nessun accordo<sup>10</sup>.

Come si è detto, tuttavia, la parte conservatrice statunitense ha la meglio, e il trattato da parte americana ha vita breve. Siglato nel 2015, entrato in vigore nel 2016, viene abbandonato nel 2018, ufficialmente in ragione del pericolo che l'Iran rappresenta per la sicurezza dell'America e dei suoi alleati. La decisione, non condivisa né dagli Europei né dalle monarchie sunnite, avrà pesanti conseguenze sulla saldezza del legame transatlantico e sui rapporti tra gli Stati del Golfo, per nulla convinti delle garanzie statunitensi<sup>11</sup>. Nel contempo l'amministrazione Trump, convinta della fondamentale cattiva fede di Teheran sulla base delle azioni in atto dal Golfo Persico al Mediterraneo, avvia iniziative di *massima pressione*, che passano attraverso ulteriori sanzioni, attività militari dissuasive per il tramite di risposte mirate, e una ferma condanna della repressione attuata dal regime teocratico nei confronti dell'opposizione<sup>12</sup>. L'Iran risponde con la *massima resistenza*, riprendendo le attività nucleari sospese con il trattato, rifiutando i controlli internazionali e incrementando le attività offensive su tutto l'arco di interesse. In parallelo, come si vedrà più oltre, la sfavorevole evoluzione della soluzione negoziale unita all'incertezza circa i reali intendimenti di Washington indurrà Israele ad assumere una posizione ancora più dura.

Il successivo insediamento dell'amministrazione Biden, dopo un quadriennio di crescente sfiducia e tensione, rappresenta certamente un'opportunità per la ripresa del negoziato, che si rivela più necessario che mai dal momento che Teheran, in assenza di controlli, ha verosimilmente ridotto il tempo di preavviso per la disponibilità del materiale fissile raffinato da un anno a due-tre mesi. La minaccia si fa dunque molto più palpabile, e i timori di Israele ancora più concreti.

L'auspicio è che una ripresa del negoziato, oltre a disinnescare una possibile crisi nucleare, nel ripristinare il dialogo possa condurre ad una riscrittura dell'architettura complessiva della sicurezza nell'a-

---

<sup>10</sup> R. HAASS, *Even an Imperfect Iran Nuclear Deal Is Worth Pursuing*, in *The Financial Times*, 2014.

<sup>11</sup> A. PERTEGHELLA, *L'uscita degli USA dall'accordo sul nucleare iraniano: conseguenze e implicazioni per l'Italia*, in *Osservatorio di Politica Internazionale*, 2018.

<sup>12</sup> M. POMPEO, *Confronting Iran. The Trump Administration's Strategy*, in *Foreign Affairs*, 2018.

rea mediorientale. È evidente, infatti, che dopo l’esperienza di Obama e Trump – 12 anni di crescente disimpegno – la fiducia negli Stati Uniti quali protettori dei loro alleati è scesa ai minimi storici, e che tutta la regione è alla ricerca di un equilibrio. Dal momento che i due principali rivali non si parlano, il negoziato con Teheran viene avviato inizialmente dagli altri firmatari del trattato, ai quali Washington si accoderà dapprima per interposta persona e poi direttamente<sup>13</sup>.

Le prospettive di accordo non sono tuttavia confortanti. Da parte iraniana, dopo le uscite della presidenza Trump, non vi è più nessuna fiducia nei confronti dell’America. Nel contempo, l’Iran non intende rinunciare alla carta nucleare e vuole costringere Washington a rispettare gli accordi una volta per tutte. Di conseguenza, cercherà di esercitare ulteriore pressione sugli Stati Uniti rinforzando ulteriormente le iniziative politico-militari in tutto lo scacchiere di interesse nel quadro della *difesa avanzata*, ed inizierà a riorientare i flussi economico-finanziari, commerciali ed energetici verso Oriente per sopravvivere a un eventuale inasprimento delle sanzioni<sup>14</sup>. Da parte americana, invece, la posizione negoziale è poco chiara, perché l’atteggiamento della presidenza Biden oscilla tra apertura e chiusura. Ciò in ragione non solo dei comportamenti iraniani, ma anche dell’asse revisionista che nel frattempo si è venuto materializzando tra Mosca, Pechino e la teocrazia. A completare il quadro, l’incertezza della posizione americana condiziona la posizione degli altri firmatari – e l’atteggiamento degli interlocutori mediorientali – di fronte alla ripresa del negoziato<sup>15</sup>.

In un quadro negoziale di per sé non ottimale esplose infine come una bomba la crisi ucraina del 2022, determinata dall’invasione russa del paese.

In tale contesto, ancorché l’attenzione delle diplomazie e delle opinioni pubbliche venga calamitata dagli avvenimenti in Europa Orientale, l’Iran ritornerà a pieno titolo nel mirino di Washington, da un lato in ragione dell’appoggio militare fornito a Mosca e in seconda battuta – nuovamente – quale membro attivo dell’asse delle potenze revisioniste dell’ordine internazionale in funzione anti-americana. Con

---

<sup>13</sup> A. PERTEGHELLA, *La ripresa del negoziato sul nucleare iraniano e il ruolo dell’Italia nella costruzione di un’architettura di sicurezza regionale*, in *Osservatorio di Politica Internazionale*, 2021.

<sup>14</sup> M. TABAAR, *Iran Won’t Back Down. As Nuclear Talks Resume, Tehran Isn’t Looking to Compromise*, in *Foreign Affairs*, 2021.

<sup>15</sup> T. PARSI, *Last Chance For America and Iran. A New Nuclear Deal Won’t Survive Without a Broader Rapprochement*, in *Foreign Affairs*, 2022.

ciò riaprendo una volta di più il discorso del confronto, nel quale Israele la fa da padrone.

4. Nell'articolato quadro di rapporti internazionali sinora descritto, la relazione tra lo Stato di Israele e gli altri due interlocutori è regolata da un complesso rapporto di causa ed effetto. Si è già detto della natura delle relazioni storiche tra Israele ed Iran, soprattutto per quanto ha tratto all'epoca dello Scià e al contenzioso palestinese, che sembrerebbero aver condizionato in modo irrevocabile i rapporti tra le due nazioni. Al pari delle relazioni con Teheran, tuttavia, anche il particolarissimo rapporto che esiste tra Gerusalemme e Washington influenza in modo determinante comportamenti e situazioni, e su di esso è necessario concentrarsi.

È noto infatti l'appoggio convenzionalmente concesso dagli Stati Uniti a Israele in tutte le circostanze nelle quali, a partire dalla sua fondazione nel 1948, la sovranità o l'integrità dello Stato ebraico siano state messe in discussione. Tale posizione viene ritenuta dipendere dal diritto di Israele all'esistenza dopo la tragedia dell'Olocausto, dalla sua lotta per l'indipendenza contro l'Impero Britannico e dal suo essere l'unica società democratica in un oceano di assolutismo. Di volta in volta scontro tra il bene e il male o paradigma della Gerusalemme celeste, questa visione mistica dei rapporti tra Israele e il mondo ha larghissima presa sull'opinione pubblica d'Oltreoceano, sia nell'ambito della diaspora ebraica sia, paradossalmente, nei settori più radicali della destra conservatrice protestante. Essa ha perciò consentito sinora a Gerusalemme di agire a tutela dei propri interessi – reali o percepiti – con azioni talvolta al limite, o oltre la legalità internazionale, trincerandosi all'ombra del potente alleato<sup>16</sup>. In buona sostanza, al di là dell'incrollabile volontà di sopravvivere dello Stato ebraico, la sicurezza di Israele è venuta a dipendere *in primis* dal rapporto con gli Stati Uniti, e la relazione tra i due paesi è prioritariamente di tipo securitario<sup>17</sup>.

Questa impostazione tradizionale della politica estera americana è stata fortemente criticata dalla scuola di pensiero neo-realista statunitense nella prima decade del XXI secolo, nell'ambito di un'intensa

---

<sup>16</sup> W. RUSSELL MEAD, *The arc of a covenant: the United States, Israel, and the fate of the Jewish people*, New York, 2018, 11-40.

<sup>17</sup> J. PETERS, *Israel in the world. The quest for legitimacy*, in J. PETERS e R. PINFOLD (a cura di), *Understanding Israel: political, societal and security challenges*, Abigdon, 2018, 260-261.

discussione che, seppure connotata da latente antisemitismo, non ha tuttavia mancato di toccare argomenti di stringente attualità. Nel rimproverare agli Stati Uniti di avere nei confronti di Israele un atteggiamento determinato solo dai propri sensi di colpa, gli studiosi in questione sottolineano da un lato che è il possesso di armi nucleari da parte di Israele ad aver scatenato la proliferazione, e che è stato il sostegno acritico alle posizioni di Gerusalemme – in particolare per quanto ha tratto alla questione palestinese – ad aver compromesso l'efficacia della politica statunitense in Medio Oriente. Ciò in ragione sia di una presunta superiorità morale dello Stato ebraico, che in realtà non esiste a fronte dei suoi comportamenti, sia della presenza su suolo statunitense di una fortissima *lobby* filo-israeliana, in grado di condizionare i processi decisionali, legislativi e comunicativi di Washington. Con riguardo poi ad un'eventuale minaccia nucleare iraniana – aspetto che più preme considerare nella presente trattazione – essa sarebbe del tutto inconsistente, dal momento che un suo utilizzo avrebbe conseguenze devastanti per l'attaccante<sup>18</sup>.

È evidente quale possa essere stato l'impatto di simili argomentazioni sia sul dibattito interno statunitense sia sui rapporti tra i due paesi. Se da un lato le osservazioni citate si sono infatti iscritte nel quadro più generale delle iniziative della presidenza Obama in Medio Oriente, apparse agli osservatori meno inclini a sposare le tesi israeliane che in passato, e più vicine alla causa di un Islam moderato, dall'altro la reazione della diaspora ebraica e della destra conservatrice non si è fatta attendere, cercando di affossare da subito qualunque intesa con l'Iran, a cominciare da quella ritenuta più pericolosa, ovvero il JCPOA.

Dal punto di vista israeliano, peraltro, questa posizione è perfettamente legittima e si iscrive nella logica della sopravvivenza che ispira la politica estera e di sicurezza del paese dalla sua fondazione. Ferma restando la liceità di una discussione - forse ormai del tutto accademica visto il tempo trascorso - circa la legittimità della presenza ebraica in Palestina a fronte del contemporaneo diritto della popolazione araba autoctona di continuare a risiedere a casa propria, il fatto incontestabile è che l'esistenza stessa del paese e la sopravvivenza fisica dei suoi abitanti sono stati e sono oggetto di costante minaccia da settant'anni a questa parte. Aspetto questo che, dal punto di vista del diritto internazionale, conferisce a Israele, quale Stato sovrano, il

---

<sup>18</sup> J. MEARSHEIMER, S. WALT, *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*, Harvard, 2006.



diritto di difendersi *a prescindere*<sup>19</sup>, e che ha peraltro determinato in parallelo la creazione di uno strumento nucleare autonomo con finalità dissuasive al di fuori delle regole internazionali.

Il problema è semmai come il diritto di difendersi debba essere esercitato e se lo strumento dissuasivo possa essere eventualmente utilizzato. È noto agli studiosi il cosiddetto *dilemma della sicurezza*. Ovvero quanto l'atteggiamento assertivo di una nazione possa rappresentare una minaccia per i propri vicini, e suscitare di conseguenza i timori o – nel caso peggiore – scatenarne la reazione<sup>20</sup>. Questo è evidentemente il caso di Israele, ed è un caso particolarmente spinoso nel contesto del nucleare iraniano, perché pone una serie di quesiti ai quali non è semplice dare risposta. Fino a che punto può spingersi Israele nel legittimo intento di rintuzzare le provocazioni di Teheran, e con quali effettive possibilità di successo, e chi è invece disposto a difendere Gerusalemme, se si ritiene che non possa difendersi da sola?

Nel contempo, il contenzioso tra Washington e Teheran – con Gerusalemme quale comprimaria – si è venuto ad iscrivere in epoca recente nel quadro più ampio del contrasto a livello globale con il fronte revisionista. È ormai evidente che, superata l'era della cooperazione, gli Stati Uniti hanno deciso di attuare una strategia di contenimento nei confronti di quest'ultimo, utilizzando i propri alleati quale prima schiera. Il rafforzamento dello schieramento transatlantico e l'appoggio all'Ucraina nei confronti della Russia, la costituzione di un sistema di alleanze a geometria variabile nel Pacifico in direzione della Cina e la stipula degli Accordi di Abramo in Medio Oriente vanno in questa direzione<sup>21</sup>. Gli Accordi, in particolare, oltre a rappresentare il superamento di decenni di ostilità tra Israele e il mondo arabo, hanno la chiara finalità di contenere le ambizioni iraniane, che sembrano ora preoccupare tutti. In tale contesto, Gerusalemme è divenuta la punta di lancia dello schieramento contro Teheran, ancorché a parere di alcuni ciò possa rappresentare un rischio di *escalation* nel confronto con la teocrazia, in ragione dell'assertività dell'attuale maggioranza governativa di estrema destra<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> C. FREILICH, *Security challenges and opportunities in the Twenty-First Century*, in J. PETERS e R. PINFOLD (a cura di), *op.cit.*, 185-198.

<sup>20</sup> V. PARSI, *Sicurezza*, in F. ANDREATTA et al., *Relazioni Internazionali*, Bologna, 2007, 241-247.

<sup>21</sup> M. MANDELBAUM, *The New Containment. Handling Russia, China, and Iran*, in *Foreign Affairs*, 2019.

<sup>22</sup> A. YADLIN, A. ORION, *Israel's New Strategy. Why a Post-American Middle East Means a Greater Role in Regional Security*, in *Foreign Affairs*, 2022; M. FANTAPPIE, V. NASR, *What*

5. L'insieme delle visioni sinora descritte evidenzia un quadro di altissimo rischio per le relazioni internazionali, e la concreta possibilità di un confronto con l'impiego di armi nucleari suscettibile di scatenare un conflitto globale. Ciò in ragione delle ambizioni iraniane, delle incertezze statunitensi e dei timori israeliani.

In tale contesto, il problema principale sembra essere rappresentato dall'ambizione di Teheran, esercitata sulla scena mediorientale per il tramite di un'assertività al di fuori di ogni ragionevole proporzione, accompagnata dalla ricerca di un potenziale nucleare quale strumento di autonomia strategica. Assertività che nell'ultimo periodo si è coniugata alle iniziative di un fronte revisionista dell'ordine internazionale rappresentato da Russia e Cina.

La pericolosità della situazione è tale da evocare lo spettro di un conflitto qualora i timori di Israele non vengano sopiti<sup>23</sup>. Nel contempo, una rivisitazione delle opzioni negoziali sinora perseguite – e segnatamente del JCPOA – appare improponibile alla luce della presente congiuntura. Ciò in ragione dell'appoggio fornito dall'Iran alla Russia in occasione dell'invasione dell'Ucraina, dello spostamento verso Oriente della gravitazione politico-economica di Teheran e della brutale repressione del dissenso interno da parte della teocrazia<sup>24</sup>. Di conseguenza, l'unica soluzione praticabile al momento appare essere un aumento della pressione politica, militare ed economica sul regime a opera della comunità internazionale. In un'ottica spiccatamente regionale, e in un quadro di contenimento complessivo delle iniziative revisioniste, tale pressione potrà essere esercitata nell'ambito delle intese stipulate tra Israele e i paesi arabi sunniti, ottenute con la mediazione degli Stati Uniti, che vanno sotto il nome di Accordi di Abramo<sup>25</sup>.

---

*America Should Do If the Iran Nuclear Deal Talks Fail: Outsourcing Middle East Security to Israel Is a Bad Plan B*, in *Foreign Affairs*, 2022.

<sup>23</sup> D. KAYE, *Israel's Dangerous Shadow War With Iran: Why the Risk of Escalation Is Growing*, in *Foreign Affairs*, 2023.

<sup>24</sup> S. MALONEY, *After the Iran Deal: A Plan B to Contain the Islamic Republic*, in *Foreign Affairs*, 2023.

<sup>25</sup> J. SCITA, *Iran. Tra proteste e guerra in Ucraina: una tempesta perfetta?* in *Osservatorio di Politica Internazionale*, 2023.

## ABSTRACT

*The United States, Israel and the Challenge of Iran*

A survey of the relationship between the United States, Israel and Iran, and of the challenge that the latter appears to have launched against the first two over the last forty years, cannot avoid an analysis of the development of bilateral relation from the second half of the 20th century to the present day. On the part of Tehran, a radical rejection of Western values and the adoption of an *advanced defense* posture leading to nuclear ambitions and wars by proxies. In Washington's view, an Iranian theocracy acting as a malicious actor fomenting disorder and instability in the Middle East through proliferation and terrorism, as well as posing a threat to Israel, a country with which the United States have a moral and political affiliation. And finally Jerusalem, which sees an existential threat in Iranian ambitions, and which therefore considers itself authorized to take its destiny into its own hands in the face of an international community apparently deaf to the calls of a new Holocaust. The danger of the situation is such as to evoke the specter of a nuclear conflict if Israel's fears are not relieved. At the same time, a resurrection of the negotiating options pursued so far by the international community - and in particular of the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) - appears unthinkable in the light of the present situation. This is due to the support provided by Iran to Russia on the occasion of the invasion of Ukraine, to the shift of Tehran's political and economic orientation towards the East, and to the brutal repression of internal dissent by the theocracy. As a result, the only viable solution at the moment appears to be an increased political, military and economic pressure on the Iranian regime by the international community. From a distinctly regional point of view, and in a framework of global containment of revisionist initiatives, this pressure can be exercised within the framework of the agreements stipulated between Israel and the Sunni Arab countries with the sponsorship of the United States, which go by the name of Abraham Accords.



## COLLABORATORI DEL PRESENTE QUADERNO

MATTEO BRESSAN – Analista – NATO Defense College Foundation. Docente di Relazioni internazionali e studi strategici – LUMSA di Roma. Coordinatore del Progetto di ricerca “La priorità della stabilizzazione della Libia. Il futuro del processo di Berlino. Attori regionali e globali nella crisi libica”.

MANUEL MORENO MINUTO – Capitano di Vascello, Ufficiale di Marina Sommergibilista.

FRANCESCO ZAMPIERI – Dott. (Ph. D.) – Istituto di Studi Militari Marittimi, Venezia.

VITTORIA VALENTINI – Redattrice “Formiche.net”.

UMBERTO PROFAZIO – Ricercatore associato, IISS. Analista – NATO Defense College Foundation.

CLAUDIO BERTOLOTTI – Direttore di START InSight.

GEORGE N. TZOGOPOULOS – Lecturer at the European Institute of Nice (CIFE) – Fellow at the Begin Sadat Center for Strategic Studies – Fellow at the Hellenic Foundation for European and Foreign Policy.

STEFANO FELICIAN BECCARI – Esperto di questioni strategico-militari e geopolitiche (area Europa e Asia Pacifica).

MARTA FEDERICA OTTAVIANI – Giornalista esperta di Turchia e Russia.

GIORGIA PERLETTA – Assegnista di Ricerca presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell’Alma Mater Studiorum Università di Bologna.

GIORGIO CUZZELLI – Generale di Brigata dell’Esercito in congedo. Docente a contratto di Sicurezza e Studi Strategici presso la LUMSA di Roma.

*Finito di allestire per la pubblicazione on line nel mese di maggio 2023*