

Saggio a cura del Club Atlantico di Napoli

# Mediterraneo

opportunità, criticità e prospettive



*A CURA DEL*



Comitato di redazione

*Ing. Giosuè Grimaldi*

*Dott.ssa Marianna Caputo*

*Dott.ssa Annachiara Rotondo*

# Mediterraneo:

opportunità, criticità e prospettive

### **Consiglio Direttivo**

*Presidente* Ing. Giosue Grimaldi

Ing. Giuseppe Capocelli, Ing. Roberto Marchesini,  
Ing. Elio Tufariello, Ing. Gaetano Uccella

### **Comitato scientifico**

*Presidente* Prof. Giuseppe Tesauro,

Gen. Vito Bardi, Ing. Giovanni Bocchetti, Amb. Mario Boffo,  
Amm.glio Fabio Caffio, Prof.ssa Ida Caracciolo,  
Ing. Massimo Ferdinando Cavaliere, Amm.glio Francesco Chiappetta,  
Gen. Carmine De Pascale, Amm.glio Pio Forlani  
Prof. Massimo Galluppi, Dr. Giandomenico Lepore,  
Prof. Massimo Lo Cicero, Dr. Mario Malinconico,  
Avv. Andrea Pisani Massamormile, Amb. Michelangelo Pisani Massamormile,  
Avv. Umberto Masucci, Ing. Antonio Montefusco,  
Prof. Gian Maria Piccinelli, Prof.ssa Angela Procaccini,  
Prof. Antonio Scamardella, Dr. Pietro Spirito, Dr. Pierluigi Testa,  
Prof.ssa Thalita Vassalli, Amb. Giovan Battista Verderame,  
Prof. Mario Vultaggio.

### **Comitato Giovani**

*Presidente* Dott. Flavio Beninati

## INDICE

<b>GIOSUÈ GRIMALDI</b> <i>Presentazione del club Atlantico Napoli</i>	7
<b>GIUSEPPE TESAURO</b> <i>Premessa</i>	9
<b>GABRIELE CHECCHIA</b> <i>Introduzione</i>	13
<b>Contributi</b>	
IDA CARACCILO Le migrazioni nel Mediterraneo. Un'analisi alla luce del diritto internazionale del mare	18
MASSIMO GALLUPPI Il Mediterraneo dei migranti	36
MATTEO GERLINI L'Italia, la NATO, il Mediterraneo. Elementi di una storia intrecciata.	56
MASSIMO LO CICERO Nella politica economica si devono tenere unite l'orizzonte e le radici. <i>Bottom Up vs. Top Down: guardare dall'alto per fare espandere le cose troppo piccole</i>	66
MASSIMO MAROTTI Il Libano e la crisi nel Levante e nel Mediterraneo Orientale	96
GIAN MARIA PICCINELLI L'Islam tra due sponde: antagonismi e dialoghi giuridici nel Mediterraneo	104
PIETRO SPIRITO La portualità nel Mediterraneo: il ruolo del Mezzogiorno	124
GIOVAN BATTISTA VERDERAME Il Mediterraneo nella politica di vicinato dell'Unione europea	160



## Il Club Atlantico di Napoli

Come Presidente del Club Atlantico di Napoli sento il piacere ed il dovere, cogliendo l'occasione della pubblicazione di questo Saggio, di scrivere brevemente del Club a pochi anni dalla sua costituzione.

Mi piace innanzi tutto proporre e condividere con Voi un elogio ad una Associazione che guarda oltre i confini del proprio Territorio, che vuole stimolare nei giovani il desiderio di approfondire gli scenari internazionali e che chiede a chi è meno giovane, ma che possiede tanta esperienza e competenza, di offrire agli altri questa ricchezza.

Ecco questo vuole essere lo spirito del Club Atlantico di Napoli che ha realizzato dalla data della sua costituzione un percorso che può oggettivamente considerarsi di successo.

### **La fondazione**

Nell'anno 2016 nacque l'idea di costituire il Club Atlantico di Napoli, associazione senza scopo di lucro, che si ispira a principi ed a valori dove i termini "sicurezza e cooperazione" rappresentano i concetti di base.

Il Club per il contesto internazionale in cui opera, riuscì facilmente a coinvolgere molte ed autorevoli personalità che nonostante i loro severi impegni di lavoro, allora ed ancora oggi suggeriscono e contribuiscono con passione alle molteplici iniziative. E sono loro, ciascuno con la propria professionalità e sensibilità, che presenti nel Consiglio Direttivo, nel Comitato Scientifico e tra i Soci rappresentano il vero e prezioso patrimonio del Club Atlantico di Napoli.

Con loro è stato avviato un progetto, di cui siamo molto orgogliosi e con il quale al fianco della Dirigenza Scolastica, incontriamo giovani studenti ai quali con adeguate conversazioni proponiamo argomenti normalmente poco trattati ma certamente di grande peso formativo (origini e funzioni delle principali organizzazioni internazionali, diritti dell'uomo e libertà fondamentali, *cyber security*, la diplomazia come deterrente nei conflitti armati, *cyber bullismo*).

Ma per la natura Atlantica della nostra Associazione, le relazioni tra la N.A.T.O. ed il Club Atlantico di Napoli hanno sempre rappresentato un importante punto di riferimento per la costruzione delle nostre attività.

Va infatti ricordato che lo studio dei fenomeni che interessano il



Mediterraneo, declinato nei suoi molteplici aspetti, rappresenta per il nostro Club di Napoli l'area di osservazione principale per cui vanno ricordate tra le numerose iniziative effettuate dal Club, i Convegni dove si è discusso di: "Mediterraneo: Flussi e scenari nell'era della Globalizzazione" (2017); "Sicurezza e Cooperazione nel Mediterraneo" (2017); "Scenari Globali di Geopolitica" (2018).

Questo intreccio N.A.T.O. e Mediterraneo, si è oggi ancora più rafforzato dopo il Convegno del 5 dicembre 2018 dal titolo "L'Hub della NATO per il Sud ed il futuro della Sicurezza Cooperativa" dove è stata offerta dal Comandante dell'*Allied Joint Force Command Naples*, Ammiraglio James G. Foggo III una visione chiara dell'attuale ruolo della Organizzazione Transatlantica e dove è stato illustrato il compito affidato all'*Hub*,

Organismo N.A.T.O., ieri governato dal Generale Roberto Angius ed oggi dal Generale Ignazio Lax, con cui si vuole realizzare un ponte verso i Paesi dell'Area Sud finalizzato a rendere concrete ed efficaci le politiche di Cooperazione con quelle Comunità.

A questo processo il Club Atlantico di Napoli vuole partecipare con la forza di un ente che opera senza interessi e senza scopo di lucro ma con l'ambizione di poter contribuire grazie alla ricchezza delle competenze a cui facevo prima riferimento.

Fare quindi del Mediterraneo un mare che unisce popoli, popoli che pur nelle loro diversità sono tutti portatori di storia e di culture di uguale ed elevata dignità.

Ed in questa direzione che nasce a cura del Club Atlantico di Napoli questo Saggio che parla di Mediterraneo dove, sotto la sapiente regia del Presidente del Comitato Scientifico Prof. Giuseppe Tesauro, molti autorevoli autori hanno offerto la loro "visione" di un Bacino che nel tempo è sempre rimasto centrale nelle relazioni tra le Nazioni.

## Prefazione

Quando tempo fa ho avuto il privilegio di essere nominato Presidente del Comitato Tecnico e Scientifico del Club Atlantico Napoli mai avrei immaginato di essere coinvolto in iniziative di così rilevante impatto e di così grande attualità. Posso affermare – senza timore di essere smentito – che la mia passione per lo studio dell’Unione europea e delle tematiche ad essa collegate hanno trovato in questa sede nuovi e più ampi motivi di riflessione. D’altronde, uno degli obiettivi del Club è quello di favorire la conoscenza delle dinamiche economiche, culturali e politiche dei Paesi del Bacino del Mediterraneo; tematiche – com’è ben noto – strettamente collegate con quelle che quotidianamente vengono discusse nelle sedi delle istituzioni europee.

Peraltro, se è vero che «*il Mediterraneo come spazio geografico e politico è parte integrante del processo di integrazione europea sin dal suo avvio*» (Spirito), è pur vero che, nell’attuale momento storico, quest’area è teatro di conflitti che, direttamente ed indirettamente, hanno messo in serio pericolo il processo di integrazione.

È, infatti, con infinita tristezza che guardo alle lunghe ombre che si sono addensate sull’Unione europea, travolta dallo tsunami determinato soprattutto dai massicci flussi dei migranti. Ed è con altrettanta tristezza che ascolto chi, da più parti, invoca il ritorno alla vecchia Comunità internazionale fondata su egoismi nazionali e pretende di chiudere le porte allo *straniero* e finanche di alzare muri di filo spinato.

I tifosi del vecchio nazionalismo, i nostalgici di un presunto, idilliaco e antistorico passato dimenticano che l’Unione europea, se ha molto deluso, ha anche conseguito importanti obiettivi, tra cui quello primario della pace, collante irrinunciabile nel rapporto tra i popoli europei. E dimenticano che si tratta di un’esperienza di integrazione in cui ha finito per prevalere la circolazione delle persone in quanto tali, anche di quelle che con l’economia e gli scambi commerciali non hanno nulla da spartire.

Nondimeno, sono convinto che questa Europa è in grado di superare la drammatica crisi attuale e, come in passato, di raccogliere le forze per spingere più avanti il proprio progetto. È necessario, però, che gli interessi nazionali siano messi da parte e si rinsaldi la solidarietà tra gli Stati membri.

D’altra parte, la pace e la solidarietà tra i Paesi è riconosciuta come cruciale anche oltre i confini dell’Unione europea. Infatti, non va dimenticato

che nel Rapporto dei Tre sulla cooperazione non militare nella Nato è espressamente affermato che *«la solidarietà tra i Paesi, è qualche cosa di importante tanto quanto la potenza militare dell'Alleanza»*.

Tuttavia, i problemi che attualmente vedono protagonista il Bacino mediterraneo non vanno sottovalutati, proprio nell'ottica di preservare il sogno di un'integrazione tra Paesi che si sono combattuti a lungo con le armi ed economicamente.

All'intreccio virtuoso dei diversi punti di osservazione della tematica appena delineata sono dedicati gli scritti raccolti nel presente volume che, attraverso lo studio di specifiche questioni, intendono sottolineare l'importante ruolo che l'area riveste sotto molteplici profili e l'incidenza che la sua stabilità ha per il nostro Paese.

Il volume propone un'analisi innovativa e prospettica che, da un lato, riconosce il ruolo fondamentale che l'Unione europea è chiamata a giocare nella gestione dei *«mutevoli rapporti tra gli Stati in una delle aree più instabili e complesse del Mediterraneo»* (Marotti); dall'altro, mette a fuoco con ampiezza di particolari quella che è stata efficacemente definita la *«sindrome dell'invasione»* (Galluppi). Invero, *i migranti sono il grande problema della nostra epoca*; problema che diviene ancora più grave nel caso delle migrazioni via mare. In tale ipotesi vengono in rilievo sia i poteri di controllo sulle migrazioni e la giurisdizione sui reati a queste collegati nell'alternativa tra Stato costiero e Stato della bandiera, sia l'organizzazione del salvataggio della vita umana in mare. A ciò si aggiunga che i compositi e non di rado contrapposti interessi sono retti da un quadro giuridico che spesso è strumentale alla tutela dei diritti umani, in particolare, alla protezione dei richiedenti asilo e similari (Caracciolo).

A ben vedere la problematica appena delineata può essere risolta soltanto se gli Stati membri (tutti) decidono di rispettare il principio di solidarietà e il principio di equa ripartizione della responsabilità, anche sul piano finanziario. Infatti, finora il carattere volontaristico ha rappresentato il limite della politica di immigrazione ed asilo, in quanto raramente sono state date adeguate risposte ai bisogni dei cittadini degli Stati terzi attraverso la comprensione e gli sforzi attivi e gratuiti. Peraltro, taluni Stati dimostrano profonda insofferenza verso i migranti e hanno fatto della chiusura all'immigrazione la loro bandiera; mentre, gli Stati geograficamente più esposti (come l'Italia) continuano ad incassare solidarietà soltanto a parole e sono costretti ad affrontare situazioni ai limiti della loro capacità di gestione, senza alcuna condivisione degli oneri, finanziari e non. Non solo, ma il bilanciamento tra l'esigenza di trovare soluzioni adeguate per affrontare le pressioni migratorie e la necessità di assicurare un alto livello di tutela dei diritti fondamentali dei migranti si è tradotto, almeno per il momento, in regole che costituiscono un grave affievolimento di tali diritti.

Così è facile aspettarsi – come giustamente osserva Galluppi – che *«A Bruxelles e nelle altre capitali europee si continuerà a discutere sul come dividersi i compiti, le responsabilità e gli oneri finanziari delle politiche di contenimento e di accoglienza. Si continueranno a immaginare nuovi strumenti da adottare e nuovi percorsi da seguire per rimpatriare i migranti economici, che sono oltre l'80% di coloro che sbarcano in Europa: uomini, donne e bambini che nessuno vuole e dei quali si parla solo per dire che devono tornare da dove sono venuti. Si continuerà a discutere del grande «Piano Marshall» per l'Africa, il quale, anche nel caso in cui fosse finalmente adottato e disponesse delle risorse finanziarie necessarie, manifesterebbe i suoi effetti di qui a qualche decennio. Intanto i migranti continueranno a intraprendere il loro difficile, ostinato, cammino della speranza. Sanno dei rischi che corrono ma, come tutti gli altri essere umani, hanno una vita sola e cercheranno con tutte le loro forze di cambiarla per averne una migliore»*.

Sarebbe invece utile che i prossimi mesi fossero caratterizzati da un costante dialogo tra le istituzioni europee e gli Stati membri basato sulla reciproca fiducia, *«condizione inerente della cooperazione internazionale soprattutto là dove questa cooperazione è più necessaria»* (Caracciolo). Soltanto in tale prospettiva sarà possibile riformare il Sistema comune di asilo, risultato inadeguato alle forti pressioni migratorie degli ultimi anni, ma soprattutto dare una risposta – non importa quanto valida purché sia veloce – al malcontento di quelli che identificano l'immigrato con la causa di tutti i problemi attuali (e persino futuri!).

Anche perché, è opportuno evidenziarlo, *«esiste un triangolo pericoloso che si legge in tre parole: Migranti, Unione Europea che si sbriciola, Italia che sbriciola sé stessa»*. Pertanto, è necessario *“trovare un equilibrio ragionevole per far convergere il governo delle migrazioni in atto; la coesione dei processi istituzionali che dovrebbero concludersi in una Unione più capace e più forte, rispetto alla data del 2020; un nuovo percorso politicamente ragionevole nella nostra nazione, l'Italia»* (Lo Cicero).



## Introduzione

È per me un onore e un piacere poter contribuire, con questa breve introduzione, a questo primo saggio che – come Club Atlantico di Napoli – abbiamo ritenuto utile promuovere sulle sfide e le opportunità offerte dal nostro “mare comune”, il Mediterraneo, in una fase così fluida e per molti versi atipica delle dinamiche regionali e internazionali.

Si tratta – come il lettore potrà constatare – di un “lavoro di squadra” con contributi redazionali a opera di personalità del mondo della diplomazia, dell’Università, della ricerca e dell’impresa con profili e percorsi professionali certo diversi, ma con almeno un denominatore comune: quello della professionalità, dell’apertura all’Altro, del senso della misura nella ricerca di soluzioni (o quanto meno di un avvio a soluzione) di problematiche comunque complesse e sovente antiche.

Basta scorrere per averne conferma i titoli dei singoli capitoli (o forse, meglio ancora, mini-saggi): da quelli, di taglio diverso della Professoressa Caracciolo e del Professor Galluppi, dedicati al fenomeno migratorio e relative implicazioni; a quello del Professor Gerlini sulla storia dell’ articolata interrelazione tra il Mediterraneo e le vicende dell’ Alleanza Atlantica; a quelli degli Ambasciatori Verderame e Marotti (consacrati rispettivamente al Mediterraneo nella politica di vicinato dell’Unione Europea e al Libano quale snodo/punto di osservazione imprescindibile per una corretta comprensione delle crisi nel Levante e nel Mediterraneo orientale); a quelli dei Professori Lo Cicero e Spirito rispettivamente sulla importanza di una politica economica ragionata e “storicamente” consapevole, anche per lo sviluppo dello scacchiere mediterraneo, e al ruolo della portualità per assicurare le opportune interconnessioni e osmosi all’interno di quel più ampio e vitale organismo (nonché ponte tra popoli e culture diverse) che il mare Mediterraneo da sempre rappresenta ed incarna.

Ritengo che il Saggio – che mi auguro troverete anche Voi di gradevole lettura, stimolante e ricco di spunti di interesse – fornisca una eloquente conferma di quella che il grande *Fernand Braudel* (uno dei maggiori storici della regione e, ancor più, della “civiltà” mediterranea) considerava la disposizione d’animo e di mente indispensabile per affrontare lo studio di un’area così vasta, diversificata e al contempo interrelata. Diceva *Braudel*: “ho bisogno di pensare la complessità”.

Egli intendeva così, in sostanza, prendere le distanze da quanti, allora come oggi, ritenevano che a problematiche complesse – come, appunto, quelle che da sempre attraversano il nostro “mare comune” – possano esistere risposte semplici con una attribuzione agli uni o agli altri, per così dire “senza sfumature”, di meriti e responsabilità.

La necessità di uno sforzo aggiuntivo, sia a livello di addetti ai lavori che di lettore medio, per cogliere a pieno le interrelazioni – sia di natura geo-politica che economica e culturale – tra le diverse aree di crisi (ma anche di sviluppo) che insistono sullo spazio mediterraneo è del resto oggi, a mio avviso, resa ancor più evidente dalla impossibilità nella quale ormai ci troviamo di pensare al Mediterraneo se non come Mediterraneo allargato: comprensivo cioè non solo del perimetro mediterraneo in senso stretto ma anche di buona parte della immensa Africa sub-sahariana: l’area dalla quale scaturisce tra l’altro la componente prioritaria delle dinamiche migratorie che tanto incidono oggi sullo stato delle relazioni tra la nostra “Vecchia Europa” e la “sponda Sud” in senso lato.

Un Mediterraneo dunque figlio di una storia secolare e ricco di variegate e interagenti “identità” ma, al tempo stesso, oggi nuovamente importante snodo di scambi tra l’Est e l’Ovest (basti pensare al prepotente affacciarsi della Cina, da qualche anno a questa parte, come attore di primo piano non solo delle dinamiche africane ma anche di quelle mediterranee grazie ad esempio all’acquisto di quote di maggioranza nel capitale di importanti porti che sul Mediterraneo si affacciano).

Importante crocevia di scambi e, dunque, spazio di mare e di terra aperto e indensa interazione con il resto del mondo.

Vengono in mente al riguardo le acute riflessioni di un altro profondo studioso delle vicende mediterranee, il napoletano Giuseppe Galasso purtroppo recentemente scomparso. Egli invitava a non farsi sedurre da facili tipizzazioni della specificità mediterranea. E questo perché, osservava “la lunga durata, radici profonde non hanno mai costituito, ancor meno all’inizio del XXI.mo secolo, un dato inalterato e inalterabile”. Se è vero infatti, anche secondo Galasso, che non si può negare una “specificità” mediterranea (la cosiddetta “mediterraneità”), è altrettanto vero – egli rileva – che quest’ultima “non può essere concepita come disarticolata e chiusa, ancorata per sempre a un determinato modello di sé stessa e non, invece, profondamente dinamica”.

È a questo Mediterraneo fedele alle proprie radici e alle proprie sovente contraddittorie identità ma, al tempo stesso, aperto al mondo e al suo divenire (anche sotto il profilo delle dinamiche tecnologiche e di quelle innescate dalla globalizzazione) che la presente raccolta di



scritti intende rendere omaggio. Essa lo fa anche suggerendo chiavi di lettura innovative (pur se, naturalmente, non esclusive) sempre e comunque fondate, però, su un'osservazione scrupolosa, aggiornata e acuta delle realtà prese di volta in volta in esame.

Un quesito sorge spontaneo. Perché un saggio sul Mediterraneo promosso dal Club "Atlantico" di Napoli?

Direi che almeno tre ordini di considerazioni ci hanno spinto a farci promotori dell'iniziativa.

Il primo è che un lavoro di tale natura ben si colloca all'interno di quell'opera di diffusione dei valori dell' "atlantismo" (a cominciare da quelli, oggi più che mai fondamentali, della gestione delle crisi e della sicurezza cooperativa) che costituisce, oserei direi, la stessa ragion d'essere del Comitato Atlantico Italiano e dei singoli Club Atlantici che ne rappresentano le articolazioni sul territorio; il secondo, è che esso ci è parso doveroso contributo a livello di "società civile" – e di quella napoletana in particolare – al consolidamento di un incoraggiante processo in atto a livello politico-diplomatico: vale a dire quello di un'Alleanza Atlantica che da qualche anno a questa parte – grazie anche agli sforzi dei nostri successivi governi e della nostra Rappresentanza Permanente al Consiglio Atlantico – sta rivolgendo attenzione (anche se non ancora nella misura da noi auspicata) anche alle "sfide" in provenienza dallo scacchiere meridionale; il terzo e ultimo fattore che ci ha indotto a promuovere questo sforzo d'insieme risiede nel convincimento che un Saggio di tale natura potrà offrire un utile apporto di riflessione al neo-costituito "Hub" della NATO per il Sud. Un organismo innovativo di analisi e anticipazione delle dinamiche in atto (o a venire) nell'area medio orientale e Nord-africana per la cui costituzione il nostro Paese si è a lungo, e con successo, adoperato e la cui attività si tratta ora di alimentare anche con studi di alto profilo come quelli che il Saggio raccoglie.

Il quarto motivo è al tempo stesso una speranza: quella che il volume possa suscitare o consolidare l'interesse, verso le tematiche al centro dei singoli contributi, da parte di tanti giovani lettori e lettrici (napoletani e non, e a prescindere dalla loro appartenenza o meno al Club Atlantico). Saranno proprio loro infatti – con i ruoli importanti che saranno chiamati progressivamente a esercitare a beneficio del nostro Paese – quelli cui spetterà tenere vive e se possibile tradurre in realtà quelle visioni di dialogo tra le due sponde e di crescita condivisa nello scacchiere mediterraneo che costituiscono, di fatto, il filo conduttore (e direi la stessa ragion d'essere) dell'intero Saggio.

Da ultimo, i più sentiti ringraziamenti a quanti hanno a vario titolo reso possibile questa pubblicazione. In primo luogo, agli autori dei diversi capitoli che tanto tempo ed energie hanno dedicato alla messa



a punto delle loro riflessioni su tematiche decisamente complesse; in secondo luogo, al Comitato Scientifico del Club Atlantico napoletano e al suo Presidente, Professor Tesauro, per la preziosa opera di messa a sistema dei singoli contributi che ha consentito di conferir loro la indispensabile coerenza; infine, a tutti gli amici e sostenitori/sostenitrici del nostro Club Atlantico che ci hanno indotto a non desistere anche nei momenti – fortunatamente poi superati – nei quali le possibilità che il volume dovesse alla fine vedere la luce ci apparivano davvero ridotte.

A questo punto non mi resta che augurare a Voi tutti una buona e proficua lettura.

# Saggi

## Prof.ssa Ida Caracciolo

Ida Caracciolo è professore ordinario di diritto internazionale nell'Università della Campania "Luigi Vanvitelli" dal 2005, giudice ad hoc della Corte europea dei diritti umani, membro della Corte permanente di arbitrato de L'Aja, membro della Corte di conciliazione dell'OSCE nonché esperto giuridico del Ministero degli Affari Esteri presso il Servizio del Contenzioso diplomatico e dei trattati. La professoressa è membro di diversi comitati scientifici di riviste e collane ed è co-direttore della Collana "Studi di diritto internazionale umanitario e dei conflitti armati"; ha partecipato in qualità di Membro della Delegazione italiana a numerosi negoziati e conferenze internazionali tra cui: i lavori preparatori per l'adozione di una Convenzione delle Nazioni Unite sulla diversità biologica in alto mare (dal 2016); i lavori preparatori per l'elaborazione di uno strumento regionale per le persone salvate in mare (IMO – Londra) dal 2011 al 2014; lavori preparatori e Conferenza diplomatica dei plenipotenziari delle Nazioni Unite sull'istituzione di una Corte penale internazionale (1994-1998).

## Le migrazioni nel Mediterraneo. Un'analisi alla luce del diritto internazionale del mare

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I poteri dello Stato costiero nel mare territoriale e nelle c.d. zone marine intermedie in materia di immigrazione. – 3. Alto mare, libertà di navigazione, giurisdizione esclusiva dello Stato della bandiera e immigrazione. – 4. Libertà di navigazione, giurisdizione esclusiva dello Stato della bandiera e contrasto al traffico illecito di migranti clandestini. – 5. Obbligo di ricerca e salvataggio e migrazioni in mare. – 6. Conclusioni

### 1. Introduzione

I rapporti e le statistiche fornite dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni (IOM) attestano che i migranti internazionali, ossia coloro che si muovono dallo Stato in cui sono nati verso un altro Stato, ammontavano nel 2015 a 244 milioni, cifra che corrisponde a circa il 3,3 per cento della popolazione mondiale<sup>1</sup>.

Il diritto internazionale non fornisce risposte univoche rispetto a questi imponenti movimenti migratori soprattutto perché le norme a garanzia della sovranità statale, relativamente alla discrezionalità dello Stato nell'ammissione o meno degli stranieri nel proprio territorio, spesso collidono con le norme a tutela dei diritti umani e la disciplina contenuta nella Convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* di rifugiato affronta solo una parte, dopotutto marginale, dei movimenti transfrontalieri di essere umani, ossia solo quella che coinvolge coloro che fuggono da persecuzioni dirette. L'ampia schiera dei migranti economici e di coloro che cercano salvezza da carestie, eventi naturali e guerre ne rimane fuori. Il fatto poi che sovente i migranti diventano un lucroso affare per la criminalità organizzata complica ancora di più il quadro giuridico di riferimento, affiancando ai profili dell'esercizio legittimo della sovranità in rapporto agli stranieri e della tutela dei diritti umani quello, altrettanto delicato, della cooperazione penale interstatale nel contrasto ai reati transnazionali collegati alle migrazioni. Tutto ciò senza considerare, per gli Stati membri dell'Unione europea, la disciplina comunitaria in materia di visti, asilo e migrazioni con le sue specificità e ambiguità.

Il quadro giuridico di riferimento è ancora più intricato nel caso

<sup>1</sup> IOM, *World Migration Report 2018*, p. 2.

delle migrazioni via mare. In effetti, esse, pur costituendo la punta dell'iceberg di un fenomeno molto più ampio, acuiscono i conflitti tra le norme internazionali sopra menzionate mettendo in gioco altre componenti normative: da un canto, quella attinente ai poteri di controllo sulle migrazioni e alla giurisdizione sui reati a queste collegati nell'alternativa tra Stato costiero e Stato della bandiera e, dall'altro, quella relativa all'organizzazione del salvataggio della vita umana in mare.

I conflitti tra norme diverse quanto ad oggetto e scopo, così come le incertezze interpretative e le *lacunae legis* si sono manifestate con tutta la loro gravità proprio nel Mediterraneo sotto la pressione dei movimenti migratori particolarmente intensi degli ultimi anni.

Questo articolo intende soffermarsi su alcuni istituti del diritto internazionale del mare applicabili ai fenomeni migratori in mare, istituti che pongono dei problemi interpretativi non solo di rilievo teorico ma anche con importanti ricadute pratiche. Tali problemi interpretativi discendono da due presupposti preliminari di carattere generale. Da un canto, la circostanza che la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 fissa un regime *ad hoc* per ciascuna specifica zona di mare, regime che compone diversamente il rapporto tra Stato costiero e Stato della bandiera con il passaggio da un modello di controllo tendenzialmente spaziale a un modello più tipicamente funzionale. Dall'altro, il fatto che la disciplina specifica sulla ricerca e salvataggio in mare, di cui alla Convenzione del 1982 (UNCLOS) e, in particolare, alla Convenzione di Amburgo del 1979 sulla ricerca e il salvataggio marittimi (Convenzione SAR)<sup>2</sup>, è stata elaborata avendo in mente le tipiche ipotesi di naufragi a causa di collisioni o altri incidenti o di fenomeni naturali cui non è agilmente assimilabile il caso dei migranti imbarcati a bordo di battelli del tutto inadatti alla navigazione allo scopo del loro ingresso illegale nel territorio di altri Stati.

## **2. I poteri dello Stato costiero nel mare territoriale e nelle c.d. zone marine intermedie in materia di immigrazione**

La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 affronta i fenomeni migratori via mare in una prospettiva circoscritta, ossia nell'ottica dei limiti alla libertà di navigazione e alla giurisdizione esclusiva dello Stato della bandiera ai fini della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza dello Stato costiero.

Nello specifico, la UNCLOS si riferisce – utilizzando espressioni simili – ai movimenti migratori negli articoli 19, 2, *g*), 21, 1, *h*), 33, 1,

<sup>2</sup> Disposizioni sulla ricerca e salvataggio sono anche contenute nel capitolo V, regola 7 della Convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare (Convenzione SOLAS) del 1974.

a) e b), 42, 2, d) e 60, 2. La prima disposizione, che trova applicazione al mare territoriale, stabilisce che la navigazione di navi straniere nel mare territoriale è lesiva della pace, del buon ordine e della sicurezza dello Stato costiero se essa comporta l'imbarco e lo sbarco di persone in violazione delle leggi e dei regolamenti dello Stato costiero. In tale ipotesi scatta la facoltà accordata allo Stato costiero dall'articolo 25, 1), di adottare i passi necessari, nel suo mare territoriale, per impedire il transito della nave che trasporta i migranti ai fini di sbarco e imbarco, poiché la navigazione non è più innocua. La sinteticità di quest'ultima norma lascia allo Stato costiero un ampio margine di discrezionalità nella scelta della reazione da adottare; infatti, una volta che sia accertato che il passaggio è offensivo, la nave è sottoposta a tutte le misure di *enforcement* contemplate dalla legislazione nazionale<sup>3</sup>.

A ciò si deve aggiungere che l'articolo 21, 1, h) autorizza lo Stato costiero ad adottare, rispetto al passaggio inoffensivo, quelle misure normative necessarie per prevenire la violazione delle sue leggi in materia migratoria. La medesima disposizione è ripetuta per il passaggio in transito negli stretti internazionali all'articolo 42. Dunque, lo Stato costiero mantiene potestà normativa sul passaggio delle navi straniere nel suo mare territoriale per garantire il rispetto delle leggi in materia di migrazioni<sup>4</sup>.

L'esercizio di poteri coercitivi sulla nave in caso di violazione della legislazione in materia di ingresso di stranieri nel territorio dello Stato si estende, in virtù dell'articolo 33 della UNCLOS, alla zona contigua di 24 miglia marine. Come è noto, in questa zona lo Stato costiero può prevenire o punire le violazioni alle sue leggi in materia, tra l'altro, di immigrazione. È questa una zona che permette allo Stato di evitare o perseguire quelle violazioni che siano state o possano essere commesse in altri spazi sottoposti alla sua sovranità. Un illecito commesso nella zona contigua non può dunque essere represso in quanto tale ma solo se collegato ad un altro atto o a un effetto prodotto nel mare territoriale o nelle acque interne<sup>5</sup>. Lo stesso vale per la prevenzione, anche se è di tutta evidenza che la valutazione che una violazione alle leggi sull'immigrazione potrà verificarsi negli spazi di sovranità statale in mare è spesso solo presuntiva.

Infine in virtù dell'articolo 60, 2, lo Stato costiero è dotato di giuri-

<sup>3</sup> *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982. A Commentary*, Dordrecht, Boston, Londra, 1993, vol. I, p. 201.

<sup>4</sup> Ad es., sarebbe conforme alla UNCLOS una legge dello Stato costiero che richiedesse alle navi straniere in navigazione nel mare territoriale di comunicare la lista dell'equipaggio o dei passeggeri a bordo.

<sup>5</sup> U. LEANZA, *Il nuovo diritto del mare e la sua applicazione al Mediterraneo*, Torino, 1993, p. 237 ss.; F. MUSSI, *Il dilemma dell'esistenza e dei poteri esercitabili nella zona contigua italiana*, in A. ANTONUCCI, I. PAPANICOLOPULU, T. SCOVAZZI (a cura di), *L'immigrazione irregolare via mare nella giurisprudenza italiana e nell'esperienza europea*, Torino, 2016, p. 23 ss., in particolare, p. 33 ss.

sdizione esclusiva sulle isole artificiali, installazioni e strutture nella zona economica esclusiva e nella piattaforma continentale (*ex art. 80*) riguardo a diversi settori, tra cui l'immigrazione. L'articolo ripropone dunque rispetto alla zona economica esclusiva e alla piattaforma continentale la competenza legislativa e regolamentare in ambito di immigrazione che lo Stato costiero ha nel suo mare territoriale ai sensi dell'articolo 21, 2, *h*). La giurisdizione esclusiva include non solo competenze di polizia ma anche la giurisdizione penale rispetto ai reati, inclusi quelli collegati alle migrazioni, commessi sulle isole artificiali, le installazioni e le strutture<sup>6</sup>.

### **3. Alto mare, libertà di navigazione, giurisdizione esclusiva dello Stato della bandiera e immigrazione**

Per quanto riguarda l'alto mare, la UNCLOS tace del tutto sui controlli sull'immigrazione. Nessuna eccezione è contemplata rispetto alla giurisdizione esclusiva dello Stato della bandiera nel caso di nave con a bordo migranti o richiedenti asilo (od altre persone bisognose di protezione internazionale) e nessun riferimento è contenuto circa la cooperazione tra gli Stati in materia neppure riguardo al contrasto al traffico illecito di migranti.

Per la verità, ciò avviene anche per il terrorismo e il traffico illecito di armi. Queste lacune possono forse essere giustificate dal fatto che la UNCLOS è stata negoziata in anni nei quali tali condotte erano, se non ignote, circoscritte e irrilevanti. Non è un caso che la Parte VII della Convenzione si occupi, da un canto, di fenomeni antichi, come la pirateria (artt. 100-107) e il trasporto di schiavi (art. 99), e, dall'altro, di fenomeni che, all'epoca della terza conferenza di codificazione del diritto del mare, erano in rapido sviluppo come il traffico illecito di droga (art. 108), o si presumevano in rapido sviluppo come le radio-trasmissioni non autorizzate da navi (art. 109).

Se ne deve dunque dedurre che la Convenzione del 1982, nel garantire la libertà di navigazione degli Stati attraverso le navi battenti la loro rispettiva bandiera, trasportino esse merci, passeggeri o migranti, esclude agli Stati diversi da quello della bandiera di interferire, attraverso misure coercitive, con la navigazione della nave straniera in alto mare. Pertanto, spetta allo Stato della bandiera di adottare le misure coercitive considerate necessarie a contrastare i reati connessi ai movimenti migratori o di acconsentire, anche per *facta concludentia*, che tali misure siano prese da un altro Stato.

<sup>6</sup> *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982. A Commentary*, cit., vol. II, p. 585.

La giurisdizione esclusiva dello Stato della bandiera viene meno solo se espressamente esclusa in accordi bilaterali oppure se ricorrono le eccezioni tipiche e generali contemplate nella Parte VII della UNCLOS, come, ad esempio, l'inseguimento a caldo, o l'assenza della bandiera o l'utilizzo di più bandiere durante la navigazione.

L'inseguimento a caldo è disciplinato dall'articolo 111 della UNCLOS, che ne subordina il legittimo esercizio a diverse condizioni che ben potrebbero venire in essere con riferimento ai reati collegati alle migrazioni. Nello specifico, lo Stato costiero deve avere buone ragioni per ritenere che la nave inseguita abbia violato le sue leggi e i suoi regolamenti (inclusi quelli sull'immigrazione); l'inseguimento può avere inizio solo quando la nave straniera si trova in aree di mare sottoposte alla sovranità o a poteri di controllo dello Stato costiero; deve essere preceduto da un ordine di arresto con segnali visivi o acustici emessi ad un'adeguata distanza tanto da poter essere percepiti dalla nave inseguita; deve essere continuo e ininterrotto e deve terminare quando la nave inseguita entra nelle acque territoriali di un altro Stato.

Anche la presenza costruttiva contemplata nell'articolo 111, 4, potrebbe concretizzarsi nel caso specifico di traffico illecito di migranti clandestini. Infatti in talune ipotesi, i trafficanti trainano imbarcazioni piccole e insicure utilizzando una c.d. "nave madre" fino ad una certa distanza in mare da dove i migranti continuano il loro viaggio pericoloso da soli, mentre i trafficanti rimangono sulla "nave madre".

Taluni studiosi ritengono che lo Stato costiero può esercitare poteri coercitivi su di una nave straniera che rimane al di fuori del suo mare territoriale o della sua zona contigua anche quando i battelli che trasportano i migranti sono ancora nell'alto mare se essi sono chiaramente diretti verso le coste dello Stato che interviene e la loro rotta e la loro destinazione sono in qualche modo accertate<sup>7</sup>.

Questa interpretazione, per quanto interessante, non sembra tuttavia conforme al disposto dell'articolo 111, 4, che espressamente si riferisce alla collocazione spaziale del mezzo nautico "di contatto" nel mare territoriale, la zona contigua, la zona economica esclusiva o la piattaforma continentale<sup>8</sup>.

Molto spesso i mezzi nautici utilizzati per i viaggi dei migranti in mare sono privi di bandiera, ossia non hanno nazionalità; ciò comporta che essi possono essere visitati, come previsto dall'articolo 110

<sup>7</sup> U. LEANZA, F. GRAZIANI, *Poteri di enforcement e di jurisdiction in materia di traffico di migranti via mare: aspetti operativi nell'attività di contrasto*, in *Rivista del diritto della navigazione*, 2015, p. 669 ss.

<sup>8</sup> Cfr. I. PAPANICOLOPULU, *L'immigrazione irregolare via mare nella giurisprudenza italiana e nell'esperienza europea*, in A. ANTONUCCI, I. PAPANICOLOPULU, T. SCOVAZZI (a cura di), *op. cit.*, p. 1 ss., in particolare, pp. 17-20.



della UNCLOS. Il diritto di visita può essere effettuato soltanto da una nave militare o da altre navi in servizio di Stato che abbiano ragionevoli dubbi per sospettare che la nave è senza nazionalità. Questo può certamente essere il caso della gran parte dei battelli utilizzati dai migranti. In quanto tale, il diritto di visita si esaurisce soltanto nell'accertamento dell'assenza di nazionalità della nave e non include l'esercizio di alcuna misura coercitiva conseguente alla mancanza di bandiera. Tuttavia, la possibilità di esercitare misure coercitive sulla nave, incluso il sequestro, una volta accertata l'assenza di nazionalità, può essere desunta dal principio della libertà di navigazione.

Poiché la libertà di navigazione è un diritto di cui godono gli Stati attraverso le navi battenti la loro bandiera, si ritiene che tale libertà venga meno quando dietro una nave non vi è alcuno Stato. Ciò significa che il divieto di interferire con la navigazione imposto agli Stati diversi da quello della bandiera, che è garanzia della stessa libertà di navigazione, cade anch'esso e, di conseguenza, ogni Stato può esercitare la sua giurisdizione sulla nave priva della bandiera in alto mare<sup>9</sup>. In altri termini, se una nave non ha alcuna bandiera, allora nessuno Stato può affermare rispetto ad essa il proprio diritto alla libertà di navigazione e, in particolare, il proprio diritto a non subire interferenze da parte di altri Stati sull'esercizio di questa libertà<sup>10</sup>. Dunque, le conseguenze dell'assenza di bandiera sono molto gravi consistendo nella perdita per la nave della protezione statale<sup>11</sup>.

Tale conclusione non è contraddetta dal disposto dell'articolo 110, 1, della UNCLOS che prevede il diritto di visita da parte della nave militare solo per accertarsi dello *status* effettivo della nave incontrata se vi è ragionevole fondamento per sospettare che quest'ultima sia priva della bandiera. Non sembra infatti che da tale previsione discenda un divieto di procedere all'adozione di misure di *enforcement* nei confronti della nave visitata. Si attribuirebbe alla norma un divieto che essa non sancisce neppure implicitamente. D'altronde, se è vero che la garanzia del buon ordine degli oceani viene raggiunta grazie al ruolo di controllo esercitato dagli Stati di bandiera, è anche vero che la mancanza della bandiera non può trasformarsi in una sorta di inviolabilità della nave, per cui la necessità di garantire la legalità in alto mare non può che comportare la possibilità per tutti gli Stati di intervenire rispetto alla nave priva di nazionalità<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> R. G. RAYFUSE, *Non-Flag State Enforcement in High Seas Fisheries*, Leiden, Boston, 2004, pp. 56 e 57.

<sup>10</sup> A. BARDIN, *Coastal State's Jurisdiction over Foreign Vessels*, in <https://digitalcommons.pace.edu/cgi/viewcontent.cgi?>, p. 49.

<sup>11</sup> Come osserva D.P. O'CONNEL, non si tratta di una nave senza legge, ma di una nave senza protezione (*International Law of the Sea*, Oxford, 1984, p. 755).

<sup>12</sup> *Contra*, R. BARNES, *The International Law of the Sea and Migration Control*, in B. RYAN, M. VALSAMIS (edited by), *Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenges*, Leiden, Boston,

Infine, relativamente all'esercizio della giurisdizione penale nel caso di reati connessi all'immigrazione clandestina occorre considerare che non esistono limiti internazionali alla competenza giurisdizionale degli Stati in alto mare che siano paragonabili a quelli esistenti per l'esercizio della potestà coercitiva, salvo le eccezioni espressamente contemplate dalla UNCLOS (nel caso di collisione ed altri incidente della navigazione di cui all'articolo 97). Conseguentemente, lo Stato costiero ben potrebbe perseguire reati collegati all'immigrazione che siano stati commessi in alto mare su di una nave straniera.

#### **4. Libertà di navigazione, giurisdizione esclusiva dello Stato della bandiera e contrasto al traffico illecito di migranti clandestini**

La normativa della UNCLOS è integrata, con riferimento al traffico illecito di migranti, dal Protocollo di Palermo del 2000 sul contrasto allo *smuggling* di migranti via mare, terra e aria, che contiene un obbligo generale di cooperazione tra gli Stati nella prevenzione e repressione di questo traffico.

L'obbligo di cooperazione è descritto dettagliatamente nell'articolo 8 che, comunque, conferma il principio della giurisdizione esclusiva dello Stato della bandiera cosicché, se il mezzo nautico impegnato nel traffico di migranti clandestini batte una bandiera straniera, allo Stato terzo non resterà che cercare di ottenere dallo Stato della bandiera l'autorizzazione ad intervenire nei confronti della sua nave in alto mare.

In primo luogo, gli Stati parte devono assistere, per quanto possibile, tenuto conto dei mezzi a disposizione, quello Stato parte che abbia motivo di sospettare che una nave battente la sua bandiera o iscritta nei suoi registri navali sia priva di nazionalità o per contro, pur battendo una bandiera straniera o rifiutandosi di mostrare la propria bandiera, abbia la sua nazionalità e che la stessa sia impegnata nel traffico illecito di migranti clandestini, al fine di contrastare tale utilizzo.

In secondo luogo, ogni Stato parte può chiedere allo Stato di nazionalità della nave di autorizzarlo ad assumere le misure necessarie nei confronti della nave che sia impegnata nel traffico illecito di migranti. La disposizione esemplifica anche le misure assumibili: abbordaggio e ispezione della nave e, se l'ispezione fornisce le prove che la nave sia effettivamente impiegata nel trasporto di migranti clandestini, adozione di appropriate misure nei confronti della nave, del carico e delle persone a bordo, nei limiti di quanto autorizzato dallo Stato della bandiera. Dunque, la norma in esame predetermina il contenuto dell'autorizzazione e in questo si diversifica da quanto previsto in altri

accordi internazionali<sup>13</sup>.

Sarebbe stata auspicabile una certa flessibilità nella manifestazione del consenso; ad esempio, si sarebbe potuta includere la possibilità di un consenso tacito una volta trascorso un determinato periodo di tempo in modo da favorire una reazione più rapida contro il traffico illecito di migranti. Per contro, il Protocollo si limita a prevedere sul punto solo la designazione da parte degli Stati contraenti di una o più autorità competenti a ricevere le richieste di assistenza, a confermare l'immatricolazione della nave nei registri nazionali o il diritto della nave a issare la bandiera e ad autorizzare le misure appropriate. Ciò con l'intento, più modesto, di facilitare i contatti istituzionali tra Stato richiedente e Stato richiesto.

Nel caso di nave priva di bandiera, l'articolo 8 colma il silenzio della UNCLOS circa le misure adottabili una volta effettuata la visita. Esso infatti stabilisce che lo Stato parte, dopo avere verificato la mancanza della bandiera, possa abbordare e perquisire la nave per raccogliere prove che confermino i suoi sospetti e poi adottare le misure appropriate in conformità al diritto nazionale e a quello internazionale (art. 8, 7). La norma sembra presentare un contenuto ampio, tanto da permettere allo Stato cattore una certa discrezionalità nella scelta di ulteriori misure anche se questa discrezionalità è comunque condizionata dai poteri che il diritto interno gli conferisce e dal rispetto del diritto internazionale. Sul punto è importante ricordare che il Protocollo contiene alcune clausole di salvataggio che subordinano l'adozione delle misure nei confronti della nave non solo al rispetto degli obblighi di sicurezza e protezione delle persone a bordo, della nave e del suo carico, ma anche dell'ambiente (art. 9, 1).

È evidente che le *chances* per lo Stato terzo di intervenire sulla nave impegnata nel traffico illecito di migranti in alto mare sono molto ridotte alla luce delle limitate e accuratamente circoscritte eccezioni al principio della giurisdizione esclusiva dello Stato della bandiera. Per superare questo limite sono necessari o la conclusione di accordi *ad hoc* di cooperazione in mare, secondo il modello utilizzato per la lotta al traffico di droga, oppure l'intervento del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite che permetta la deroga al principio della giurisdizione esclusiva dello Stato della bandiera.

Al riguardo è significativa la risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 2240 del 9 ottobre 2015 che ha autorizzato gli Stati membri dell'ONU a esercitare poteri di polizia sulle navi adibite al traffico di migranti

<sup>13</sup> Si pensi, ad es., all'Accordo sulla conservazione e gestione delle specie transnazionali e altamente migratorie del 1995 (UN Doc. A/CONF.164/37, 8 settembre 1995), o al Protocollo del 2005 alla Convenzione per la soppressione degli atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima (IMO DOC. LEG/CONF.15/21 dell'1 novembre 2005).

che partono dalle coste della Libia indipendentemente dalla loro bandiera. Successive risoluzioni, dal contenuto analogo alla prima, nello specifico le Risoluzioni n. 2312 del 6 ottobre 2016, n. 2380 del 5 ottobre 2017 e n. 2437 del 3 ottobre 2018, hanno esteso anno dopo anno questa autorizzazione.

Come avvenuto in precedenza per il traffico di droga dall’Afghanistan<sup>14</sup>, per la pirateria al largo della Somalia<sup>15</sup> e per il traffico illecito di beni culturali da parte dell’ISIS<sup>16</sup>, la criminalità organizzata che lucra sul traffico illecito di migranti viene considerata dal Consiglio di sicurezza come un rischio indiretto per la pace e la sicurezza internazionale poiché favorisce l’instabilità a livello internazionale o regionale e concorre al verificarsi di gravi crisi interne.

Nello specifico, le risoluzioni del Consiglio di sicurezza richiedono agli Stati membri di ispezionare, in alto mare al largo delle coste libiche, le navi prive di bandiera e le navi con bandiera straniera, con il consenso dello Stato della bandiera, se essi ragionevolmente le ritengono impegnate nello *smuggling* di migranti. Ma per il Consiglio di sicurezza la lotta ai trafficanti giustifica anche la possibilità di ispezionare le navi indipendentemente dal consenso dello Stato della bandiera<sup>17</sup>.

Questa eccezione al consenso dello Stato della bandiera è piuttosto circoscritta. Non solo il Consiglio di sicurezza ribadisce che essa non pregiudica i diritti e gli obblighi degli Stati membri ai sensi del diritto internazionale e della UNCLOS, incluso il principio della giurisdizione esclusiva dello Stato della bandiera, ma ne limita la portata dal punto di vista temporale, dal punto di vista spaziale e dal punto di vista della diligenza richiesta allo Stato cattore. Nello specifico, l’autorizzazione ha una durata di un anno e riguarda solo quella porzione di alto mare che si estende al largo delle coste della Libia, un’area dunque definita anche se non precisa. Inoltre, le risoluzioni richiedono un alto standard di precauzione agli Stati membri. Essi possono esercitare questi eccezionali poteri ispettivi sulla base di ragionevoli sospetti che le navi siano usate dai trafficanti e dopo essersi in buona fede sforzati di ottenere il consenso da parte dello Stato della bandiera. Infine, le risoluzioni permettono non solo l’ispezione della nave ma anche il suo sequestro, tenendo però in debita considerazione gli interessi dei terzi in buona fede

<sup>14</sup> Ad es., Risoluzione n. 1817 (2008).

<sup>15</sup> Ad es., Risoluzione n. 733 (1992).

<sup>16</sup> Ad es., Risoluzione n. 1483 (2003) e Risoluzione n. 2199 (2015).

<sup>17</sup> Risoluzioni n. 2240 (2015), par. 8, n. 2312 (2016), par. 8, n. 2380 (2017), par. 8 e n. 2437 (2018) par. 2.

Di fatto, la Risoluzione n. 2240 e le altre posteriori hanno introdotto, sia pure soltanto relativamente alla situazione di emergenza per i numerosi migranti in partenza dalla Libia, una sorta di controllo territoriale *extra ordinem* in alto mare.

## 5. Obbligo di ricerca e salvataggio e migrazioni in mare

Come è tristemente noto, le migrazioni via mare avvengono generalmente con mezzi nautici pericolosi, perché al di sotto di ogni immaginabile standard di navigabilità e spesso pure riempiti fino all'inverosimile. Ciò, dal punto di vista del diritto del mare, fa entrare in azione le norme sulla ricerca e il salvataggio di cui all'articolo 98 della UNCLOS, che codifica l'obbligo consuetudinario, consolidatosi nei secoli a partire da antiche tradizioni della mariniera, di assicurare la sicurezza della vita umana in mare, e alla Convenzione di Amburgo del 1979.

L'articolo 98 contiene un duplice obbligo: gli Stati parte devono non solo chiedere ai comandanti delle navi che battono la loro bandiera di fornire assistenza a chiunque si trovi in mare in una situazione di pericolo e di procedere a tutta la velocità possibile a salvare le persone in pericolo (art. 98, 1) ma anche promuovere la costituzione, il funzionamento e il mantenimento di un servizio adeguato di ricerca e salvataggio per assicurare la sicurezza marittima e aerea (art. 98, 2).

Relativamente al primo obbligo, agli Stati spetta di adempierlo chiedendo ai comandanti delle navi battenti la loro bandiera, siano esse militari, in servizio pubblico o mercantili, di assistere le persone in difficoltà in mare. Quanto alla natura giuridica dell'obbligo, appare difficile relegarlo nell'ambito della categoria degli obblighi di diligenza. Per come la norma è formulata si tratta di un obbligo di risultato anche se il risultato è quello di prestare assistenza e non quello di salvare. D'altronde ai comandanti è testualmente richiesto di assistere o di recarsi il più velocemente possibile a soccorrere le persone in pericolo in mare. In sintesi, l'obbligo è adempiuto quando lo Stato attiva l'intervento delle proprie navi ai fini del salvataggio.

Quanto al contenuto dell'obbligo, questo è definito in modo abbastanza accurato, anche se non sempre chiaro, nella norma in esame. Innanzitutto i comandanti devono assistere e salvare chiunque in pericolo in mare e dunque nessuna discriminazione è ammessa con riferimento allo *status* di coloro da salvare e nessuna rilevanza assume perciò la condizione di migrante irregolare, di trafficante di essere umani, di richiedente asilo o di persona bisognosa di protezione umanitaria. Solo una volta che il salvataggio abbia avuto luogo, la condizione personale dei salvati potrà assumere rilievo ai fini dell'adozione delle conseguenti misure da parte dello Stato nel cui territorio essi sono stati sbarcati. Anzi, nelle Linee guida dell'IMO sul trattamento



delle persone salvate in mare viene consigliato di evitare che operazioni di identificazione e di accertamento dello *status* ritardino lo sbarco delle persone salvate<sup>18</sup>.

L'unica condizione soggettiva che la norma impone per l'attivazione dell'obbligo di salvataggio è che le persone in mare siano in pericolo, ossia che vi sia la possibilità che subiscano danni o lesioni oppure che si trovino in gravi difficoltà. L'utilizzo dei termini *danger* e *distress* nella versione inglese della norma in esame fa concludere che non solo la situazione attuale di difficoltà ma anche il rischio che questa si verifichi facciano scattare l'obbligo di salvataggio.

La nave deve il più rapidamente possibile recarsi a salvare le persone in *distress* ovunque questa situazione si sia verificata, in alto mare, nella zona economica esclusiva o nella zona contigua. Che l'obbligo in questione non si esaurisca strettamente nell'alto mare, sembra discendere dal fatto che l'articolo 98, 1), non collega l'assistenza alla circostanza che l'evento pericoloso si sia prodotto in alto mare, ma genericamente si riferisce a persone in difficoltà "in mare". La possibilità che il salvataggio sia effettuato anche nel mare territoriale sembra poi deducibile dall'articolo 18, 2) della Convenzione del 1982 che ammette un'eccezione al fatto che il passaggio inoffensivo nel mare territoriale debba essere continuo e spedito proprio nel caso in cui la sosta o l'ancoraggio siano necessari per assistere persone, navi o aerei in difficoltà o in pericolo.

Il solo limite a questo obbligo risulta dalla necessità di assicurare la sicurezza della nave che effettua il salvataggio; pertanto l'assistenza può essere fornita purché non metta in serio pericolo la nave, l'equipaggio o i passeggeri e nella misura in cui ci si possa ragionevolmente aspettare che il comandante decida di recarsi ad effettuare il salvataggio. È evidente che la norma rimette esclusivamente alla discrezionalità del comandante la scelta se procedere o meno all'operazione di salvataggio. Non mitiga la discrezionalità del comandante il riferimento alla ragionevolezza della sua condotta: la vaghezza del termine e la sua estrema soggettività rendono difficile un controllo sul merito delle scelte. In un tale contesto il dibattere su quali motivazioni potrebbero giustificare la scelta del comandante di non soccorrere appare superfluo, poiché il concetto di ragionevolezza potrebbe pure abbracciare, ad esempio, considerazioni collegate alla distanza tra il mezzo e i naufraghi, oppure all'onerosità economica dell'intervento<sup>19</sup>. Non è un caso che la Convenzione SOLAS del 1974, al capitolo V, regola 10, *a*), si limiti a imporre ai comandanti il mero obbligo formale di registrare le ragioni che hanno impedito l'assistenza alle persone in

<sup>18</sup> Risoluzione IMO MSC 167/78, Allegato 34, p. 11, par. 6.20.

<sup>19</sup> I. PAPANICOLOPULU, *The Duty to Rescue at Sea, in Peacetime and in War: A General Overview*, consultabile all'indirizzo: [https://www.icrc.org/en/download/file/56144/irc98\\_7.pdf](https://www.icrc.org/en/download/file/56144/irc98_7.pdf).

*distress* in mare. In tal modo è comunque possibile un certo controllo, sia pure solo documentale, sull'operato dei comandanti.

Il riferimento alla massima velocità possibile e alla ragionevolezza della scelta di andare a soccorrere sembrano assegnare un qualche rilievo all'elemento della distanza tra la nave il cui intervento è stato richiesto e le persone da salvare: una deviazione importante dalla rotta potrebbe giustificare il mancato intervento al di là di altre considerazioni contingenti.

Infine, dal confronto tra la lettera *a*) e la lettera *b*) dell'articolo 98, 1, si potrebbe concludere che la scelta di dirigersi velocemente verso le persone da salvare sia subordinata alla circostanza che lo Stato (o il comandante) sia stato informato della necessità di assistenza. Questa conclusione sembra discendere dall'esigenza, anche in considerazione della tecnologia disponibile all'epoca della terza conferenza sul diritto del mare, di circoscrivere l'obbligo di intervenire solo alle situazioni di *distress* portate alla conoscenza dello Stato senza richiedere a quest'ultimo alcun impegno di attivazione di servizi di monitoraggio degli spazi marini adiacenti al di fuori delle aree di ricerca e di salvataggio di sua spettanza.

L'applicabilità dell'articolo 98, 1 a situazioni di *distress* in mare che coinvolgono i migranti non è stata mai messa in discussione dai proprietari di navi e dagli armatori, nonostante gli alti costi economici che essa implica in rapporto agli standard del commercio marittimo e nonostante la complessità del salvataggio di persone stipate a bordo di barche e gommoni a mala pena in grado di galleggiare. Al riguardo vale la pena di ricordare che mentre nel 2016 nell'ambito dell'operazione *Triton* dell'Unione europea il 4% dei salvataggi era stato condotto da navi mercantili, nei primi cinque mesi del 2017 la percentuale era già salita al 12%<sup>20</sup>. Quello che l'industria dei trasporti marittimi piuttosto sollecita è un impegno diverso da parte di Unione europea e Comunità internazionale, ossia di «*provide refugees and migrants with alternative means of finding safety, without risking their lives by crossing the Mediterranean in unseaworthy boats*»<sup>21</sup>.

Il secondo obbligo sancito dall'articolo 98 (al paragrafo 2) è quello di istituire servizi permanenti di ricerca e salvataggio, adeguati ed efficaci, così come già previsto dalla regola 7 del capitolo V della Con-

<sup>20</sup> Dati dell'ECSA (*European Community's Shipowner Association*), consultabili all'indirizzo: <https://www.ecsa.eu/news/merchant-ships-involvement-migrants-search-and-rescue-operations-growing-again>.

<sup>21</sup> INTERNATIONAL CHAMBER OF SHIPPING, *Large Scale Rescue Operations at Sea. Guidance on Ensuring the Safety and Security of Seafarers and Rescued People*, consultabile all'indirizzo <http://www.ics-shipping.org/docs/default-source/resources/safety-security-and-operations/large-scale-rescue-at-sea.pdf?sfvrsn=30>.

venzione SOLAS. Se al momento dell'elaborazione della norma questi servizi mancavano, quando la UNCLOS fu adottata, le misure attuative erano già state definite dalla Convenzione SAR. E infatti l'obiettivo di questo accordo è quello di favorire la creazione di un sistema mondiale di centri nazionali, ciascuno di essi competente a promuovere servizi efficienti di ricerca e salvataggio e a coordinare le operazioni in una specifica area di mare (capitolo 1.3.5). Si tratta evidentemente di un obbligo sistematico e permanente in capo agli Stati contraenti, che deve essere adempiuto individualmente o in cooperazione con gli Stati vicini (capitolo 2.1.1).

A tale scopo, gli Stati parte devono istituire delle regioni di ricerca e salvataggio (SRR) in mare attraverso accordi tra le parti interessate; accordi che devono poi essere notificati al Segretario generale dell'IMO (capitolo 2.1.4). Le SRR devono essere continue e possibilmente non devono sovrapporsi (capitolo 2.1.4). Al riguardo, occorre sottolineare come la maggior parte delle zone di ricerca e salvataggio siano state istituite unilateralmente senza che ciò abbia sempre sollevato contestazioni sul metodo seguito e sulla legittimità dell'istituzione<sup>22</sup>. In qualche modo l'obiettivo di vedere istituzionalizzati i servizi SAR in una determinata area ha prevalso sul rispetto del procedimento attuativo<sup>23</sup>.

La gestione delle zone SR deve essere affidata ai centri di coordinamento del salvataggio i quali sono competenti a promuovere un'organizzazione efficiente dei servizi di ricerca e salvataggio e a coordinare le operazioni nell'ambito della relativa regione di ricerca e salvataggio (capitolo 1.3.5).

La definizione dei servizi SAR fornita dalla Convenzione è molto ampia poiché essa include tutte le operazioni collegate alla ricerca e al salvataggio, a partire dall'individuazione delle persone in *distress* e loro recupero fino all'erogazione di cure mediche e al trasporto dei naufraghi in un luogo sicuro attraverso il ricorso a mezzi pubblici o privati (capitoli 1.3.1-1.3.3).

Le operazioni possono essere condotte da unità di salvataggio, ossia da mezzi che hanno a bordo personale specializzato e fornite dell'equipaggiamento necessario per condurre operazioni SAR in modo rapido (capitolo 1.3.8). Ma poiché sarebbe impossibile garantire la pro-

<sup>22</sup> L'Italia, ad es., ha istituito la propria SRR con il DPR n. 662 del 1994, così anche la Grecia con la Legge 1844 del 1989. Allo strumento dell'accordo hanno invece fatto ricorso gli Stati costieri dell'Artico (Accordo SAR relativo al mare di Barents del 1995 e Accordo SAR sull'Artico del 2011).

<sup>23</sup> La questione della legittimità di una SRR proclamata unilateralmente è stata posta soprattutto da talune organizzazioni non governative con riferimento alla SRR libica. Sul punto è anche intervenuta la Commissione europea che rispondendo al Parlamento europeo ha dichiarato che: «(t)he Declaration of a Search and Rescue (SAR) area is a unilateral right of States contracting party to the International Convention for the Safety of Life at Sea and the International Convention of 1979 on Search and Rescue (...)».



tezione della vita umana in mare solo attraverso le apposite unità di salvataggio che partono da terra, il coinvolgimento di imbarcazioni in navigazione, le c.d. “*assisting units*”, è uno strumento insostituibile.

Infine, l’assistenza alle persone soccorse deve essere fornita senza considerazione alcuna della loro nazionalità o del loro *status* o circa le circostanze in cui queste persone sono trovate (capitolo 2.1.10). L’ultima annotazione è particolarmente interessante proprio con riguardo ai migranti perché esclude che possa essere rilevante, sul fronte della ricerca e del salvataggio, che essi cerchino di entrare illegalmente nel territorio di un altro Stato.

Dalla Convenzione SAR emerge il collegamento tra creazione delle zone di ricerca e salvataggio e erogazione dei relativi servizi. In altri termini, queste aree sono spazialmente strumentali rispetto ai servizi<sup>24</sup>. Si tratta però ovviamente di limiti spaziali superabili non solo attraverso la cooperazione e il coordinamento nell’erogazione dei servizi di salvataggio da parte degli Stati vicini ma anche in ragione della perdurante applicabilità dell’obbligo generale di rendere assistenza in mare di cui all’articolo 98 della UNCLOS. Inoltre, l’istituzione di una SRR è collegata alla capacità dello Stato responsabile di assicurare servizi adeguati e commisurati di ricerca e salvataggio.

Dunque, le SRR sono aree di responsabilità e non di sovranità o giurisdizione. In queste aree quell’obbligo “causale” di intervenire per il salvataggio della vita umana in mare si istituzionalizza attraverso la fornitura organizzata e regolare dei servizi di *search and rescue*. Inoltre, mentre l’obbligo di cui all’articolo 98, 1, proprio perché occasionale, non è geograficamente circoscritto, l’erogazione stabile di servizi SAR è obbligatoria nei limiti della SRR di ciascuno Stato. Lo scambio di servizi, il coordinamento tra i servizi e financo la loro erogazione congiunta può però essere il frutto di accordi tra gli Stati interessati al fine dell’ottimizzazione del servizio. Eventuali lacune nel contesto istituzionalizzato delle SRR e dei servizi SAR possono essere colmate facendo riferimento al generico dovere di rendere assistenza in mare sancito dall’articolo 98, 1 della UNCLOS.

Anche se la Convenzione SAR impone uno standard abbastanza alto per i servizi di ricerca e salvataggio, essi sono stati comunque individuati avendo in mente ipotesi tipiche di assistenza a favore di mezzi nautici atti alla navigazione ma in occasionali situazioni di pericolo a causa di collisioni o altri incidenti in mare o a causa di eventi naturali. La situazione è completamente diversa per i mezzi nautici

<sup>24</sup> Si pensi all’esplicito riferimento all’ambito geografico della SRR nel capitolo 1.3.5 della Convenzione SAR o al ruolo, in rapporto alle navi in assistenza nel salvataggio, attribuito dalle Linee guida sul trattamento delle persone salvate in mare del 2004, allo Stato nella cui area di *search and rescue* i sopravvissuti sono stati salvati.

che trasportano migranti che sono appena in grado di galleggiare e che sono del tutto insicuri perché privi di quelle apparecchiature tecniche necessarie per rendere la navigazione tendenzialmente sicura.

Questa discrasia tra fattispecie astratta ed evenienze concrete pone, come è noto, diverse criticità<sup>25</sup>. La prima riguarda il concetto stesso di *distress*. Nel caso di movimenti migratori in mare in mezzi nautici inadatti alla navigazione, il segnale di *distress* può raggiungere i centri di ricerca e salvataggio ben prima che le vite delle persone trasportate siano materialmente in difficoltà. In altri termini, la situazione di *distress* si ricollega, in queste ipotesi, alla circostanza che il mezzo utilizzato non può, per le sue condizioni tecniche, affrontare un viaggio per mare. La frase utilizzata dalla Convenzione SAR per definire il *distress* come «*a situation wherein there is a reasonable certainty that a vessel or a person is threatened by grave and imminent danger and requires immediate assistance*» è però sufficientemente ampia per includere i casi di mezzi nautici in pessime condizioni e superaffollati di migranti<sup>26</sup>.

La seconda criticità riguarda lo sbarco delle persone soccorse in un luogo sicuro (“*place of safety*”). La definizione di luogo sicuro è contenuta nelle già citate Linee guida del 2004, dove, al paragrafo 6.12, questo è descritto come il luogo in cui le operazioni di salvataggio sono considerate concluse. È anche un luogo dove la vita dei sopravvissuti non è più in pericolo e dove le loro basilari necessità umane (come il cibo, il riparo e le esigenze sanitari) possono essere soddisfatte. Inoltre, è un luogo in cui possono essere organizzati i trasporti per permettere alle persone salvate di raggiungere la loro destinazione finale. Pertanto, il “*place of safety*” non è semplicemente il luogo più vicino rispetto al mezzo nautico salvato ma è quel luogo qualificato come tale dalle autorità dello Stato territoriale, in considerazione dei servizi che può offrire alle persone salvate. Questo luogo può essere a terra ma anche in mare. In tal caso, le Linee guida sono chiare nel precisare che, mentre le unità di salvataggio sono *a priori* luoghi sicuri, così non è per le navi che assistono nel salvataggio in quanto non necessariamente dotate del personale e dell’equipaggiamento per assistere i naufraghi. Esse dunque dovrebbero essere sollevate dalle loro responsabilità appena trovate soluzioni alternative (par. 6.13).

Un emendamento alla Convenzione SAR adottato nel 2004 attribuisce allo Stato responsabile della zona di ricerca e salvataggio nella quale i sopravvissuti sono stati recuperati la “competenza primaria” (“*primary responsibility*”) a coordinare e a cooperare affinché la nave

<sup>25</sup> U. LEANZA, F. CAFFIO, *Il SAR mediterraneo*, in *Rivista marittima*, 2015, 148, p. 10 ss.

<sup>26</sup> S. TREVISANUT, *Is there a Right to be Rescued at Sea? A Constructive View*, in *Question of International Law*, 23 giugno 2014, consultabile all’indirizzo: <http://www.qil-qdi.org/is-there-a-right-to-be-rescued-at-sea-a-constructive-view/>.

che assiste nel salvataggio possa portare e sbarcare i sopravvissuti in un luogo sicuro (capitolo 3.1.9)<sup>27</sup>.

Si tratta chiaramente di un obbligo di risultato e non di condotta: lo Stato coinvolto, infatti, non adempie l'obbligo impegnandosi, con la dovuta diligenza, a trovare un luogo sicuro di sbarco. Al contrario, l'obbligo è attuato quando le persone salvate sono sbarcate in un luogo sicuro e questo poiché solo lo sbarco porta a termine le operazioni di ricerca e salvataggio. Per questo stesso motivo, i servizi di *search and rescue* possono considerarsi idonei solo quando, accanto all'organizzazione delle attività di ricerca e delle operazioni di salvataggio nella zona SAR di riferimento è pure contemplata la possibilità dello sbarco in un luogo sicuro. La cooperazione con altri centri di ricerca e salvataggio per identificare il luogo di sbarco più appropriato (capitolo 3.1.6.4 della Convenzione SAR) costituisce una misura residuale e integrativa per garantire comunque lo sbarco a terra, luogo che chiude il salvataggio.

Infine, quando un gruppo di migranti in situazione di *distress* in mare include richiedenti asilo o altre persone bisognose di protezione, un luogo sicuro non può essere soltanto un luogo in cui le loro vite sono in salvo e le loro necessità primarie possono essere soddisfatte, ma anche un luogo dove tali persone non rischiano di essere perseguitate. Dunque, nell'individuazione del luogo di sbarco occorre tenere in considerazione anche l'obiettivo della protezione dei diritti umani. Tuttavia, questa tutela non può discendere solo dal corretto espletamento delle operazioni tecniche di ricerca e salvataggio, ma dalla contestuale applicazione di quelle norme a protezione dei diritti umani rilevanti in ciascun caso specifico.

Il terzo aspetto critico riguarda i concetti di adeguatezza ed effettività dei servizi SAR. Poiché né la Convenzione del 1982, né la Convenzione SAR né le raccomandazioni IMO pertinenti forniscono parametri in materia né spunti interpretativi, l'unico criterio da tenere in considerazione sembra essere quello della coerenza tra l'estensione delle SRR e la capacità media di intervento per la salvaguardia della vita umana in mare. In effetti, ogni SRR dovrebbe garantire servizi di ricerca e salvataggio adeguati all'obiettivo di offrire una risposta efficiente alle richieste di soccorso e un'assistenza rapida alle navi in *distress*.

Dunque, la diligenza nelle operazioni SAR dovrebbe essere valutata tenendo in considerazione il criterio appena menzionato, mentre la cooperazione e il coordinamento tra i centri responsabili nelle diverse SRR dovrebbe favorire la loro interoperabilità quando la richiesta di assistenza arriva alle autorità competenti per la ricerca e il salvataggio di uno Stato

<sup>27</sup> Risoluzione IMO MSC 155(78) del 20 maggio 2004.

diverso da quello responsabile della SRR in cui si trova il mezzo nautico in pericolo. In entrambi i casi l'inerzia comporta una violazione della Convenzione SAR e, più in generale, del dovere di rendere assistenza ai sensi dell'articolo 98, 2, della UNCLOS.

## 6. Conclusioni

Il quadro giuridico applicabile all'immigrazione in mare è obiettivamente molto articolato poiché è formato da norme i cui oggetti e scopi non coincidono. Inoltre, alcune di queste norme, soprattutto quelle sul soccorso in mare, sono *de facto* divenute strumentali alla tutela dei diritti umani, in particolare, alla protezione dei richiedenti asilo e similari.

Si assiste allora nella prassi a due opposte tendenze; da un canto, quella di considerare la UNCLOS, o più in generale il diritto del mare, come un sistema autonomo e separato che esaurisce la sua funzione nel garantire l'ordine e la sicurezza dei mari e della navigazione senza che altre conseguenze ne possano essere tratte. Si pensi, ad esempio, alla posizione di coloro che vorrebbero scindere il concetto di luogo sicuro da quello di luogo di primo ingresso ai fini dell'attivazione delle varie procedure per l'accertamento dello *status* dello straniero e, nel caso di richiedenti asilo, dei meccanismi per ottenere lo stato di rifugiato. Dall'altra, vi è la tendenza ad includere negli obblighi relativi alla ricerca e al salvataggio contenuti attinenti alla tutela dei diritti umani anche nel silenzio della norma di riferimento.

Una sintesi tra questi due approcci sembra tuttavia possibile attraverso il ricorso al principio di buona fede, peraltro codificato nell'articolo 300 della UNCLOS; agli Stati contraenti spetta di adempiere secondo buona fede gli obblighi sanciti nella Convenzione e in un ambito in cui questi sono strettamente collegati con la tutela dei diritti umani, l'adempimento è in buona fede solo se tiene conto e permette la tutela di tali diritti. La fiducia reciproca è d'altronde, come ha anche annotato la Corte internazionale di giustizia, una condizione inerente della cooperazione internazionale soprattutto là dove questa cooperazione è più necessaria<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> CIG, 20 dicembre 1974, *Nuclear Tests* (Australia c. Francia), *ICJ Reports* 1974, p. 268, par. 46.

## Prof. Massimo Galluppi

Professore di storia delle relazioni internazionali, disciplina che ha insegnato alla Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Napoli <L'Orientale> fino al 2010. Ha diretto il corso di preparazione al concorso di accesso alla carriera diplomatica promosso dal Ministero degli Esteri e organizzato dalla Sezione della Campania della SIOI (Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale) dal 1983 al 1999.

E' stato membro del Consiglio Regionale della Campania dal 2000 al 2005.

Ha scritto di politica internazionale sulle seguenti pubblicazioni periodiche: Nord e Sud, Prospettive Settanta, La città nuova, Politica Internazionale.

I suoi lavori accademici hanno riguardato la storia delle relazioni della Francia con la Cina e l'Indocina (secoli XIX e XX).

## Il Mediterraneo dei Migranti

Un mondo senza migrazione  
frontaliera sarebbe un mondo  
più povero

*Niall Ferguson*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Migranti: problema o opportunità? – 3. I confini meridionali. – 4. Il braccio di ferro con le ONG. – 5. Un Piano Marshall per l’Africa? – 6. La crisi dell’*Acquarius*.

### 1. Introduzione

Scappano dalla guerra o dalla povertà. Sono uomini, donne, bambini. Vogliono arrivare in Europa. Per alcuni di loro c’è la rotta Balcanica che ha come punto di approdo la Grecia; è la rotta del grande esodo dalla Siria sconvolta dalla guerra, oggi utilizzata da chi parte dal Corno d’Africa e, sempre meno, dall’Asia meridionale. Per altri c’è la rotta che sale lungo la costa occidentale dell’Africa e che, attraverso la Mauritania e il Marocco, ha come punto di arrivo la Spagna. C’è, infine, la rotta che, attraverso Niger e Ciad, collega l’Africa centrale a Sud del Sahara con la Libia e ha come punto di approdo l’Italia.

Mettono insieme i soldi necessari a pagare il viaggio e cominciano il lungo cammino che li porterà sulle spiagge del Mediterraneo. Lì si affidano a trafficanti senza scrupoli che non esitano ad ammucciarli su fragili imbarcazioni inadatte ad affrontare un tragitto così lungo; se hanno fortuna saranno prelevati da una ONG o dalla Guardia Costiera italiana o spagnola. Molti moriranno in mare<sup>1</sup>, ma fuggono da condizioni di vita che ritengono intollerabili e sono disposti a rischiare. Una volta arrivati in Europa, quelli che scappano dalla guerra o dalla violenza politica avranno diritto allo *status* di rifugiato previsto dalla Convenzione di Ginevra del 1951. Quelli che scappano dalla povertà non avranno alcuna protezione. Sono *semplici* migranti economici, clandestini. Il loro futuro è incerto.

<sup>1</sup> Oltre 30 mila negli ultimi 15 anni (M. SARTI [www.linkiesta.it](http://www.linkiesta.it), 17 marzo 2017), 679 nel mese di giugno del 2018 (F. FUBINI, *Corriere della Sera*, 4 luglio 2018).

L'esodo che oggi è sotto i nostri occhi ha avuto inizio nei primi anni Novanta quando i governi europei diedero avvio a politiche tendenti a ridurre i visti di ingresso dai Paesi poveri dell'Asia meridionale, del Vicino e Medio Oriente e dell'Africa. Ma è soltanto nel 2014, quando, a seguito della guerra in Siria, gli sbarchi in Europa passarono da 59.000 a 216.000 (con un aumento di circa il 266%) che la storia del Mediterraneo come *mare dei migranti* ha cominciato ad assumere i contorni che conosciamo. Contorni che si sono fatti ancora più netti nel 2015, quando in Europa sbarcarono 1.014.836 persone, ossia tre o quattro volte in più rispetto al 2014, con «gran parte degli arrivi registrati in Grecia», dove gli sbarchi furono 856.723 (41 mila nel 2014)<sup>2</sup>.

L'accordo siglato dall'Unione europea e dalla Turchia il 29 novembre 2015 (accordo in base al quale, in cambio di un consistente aiuto finanziario, la Turchia si impegnò<sup>3</sup> ad accogliere sul suo territorio i profughi siriani) ha ridotto drasticamente gli arrivi in Grecia (173.447 nel 2016 e 29.595 nel 2017); con il risultato che, nel 2016 sono sbarcati in Europa 361.768 migranti con un calo del 64% rispetto al 2015. Una tendenza confermata dai dati del 2017 che ha segnato un arrivo di migranti via mare di 171.635 persone (circa il 50% in meno rispetto al 2016)<sup>4</sup>.

I dati relativi ai primi tre mesi del 2018 rivelano una leggera tendenza all'aumento che, tuttavia, non sembra preludere ad un ritorno alla situazione del 2015. E così ha preso forma la nuova mappa delle rotte mediterranee, molto diversa da quella del biennio 2014 – 2015, sia per la geografia dei Paesi di partenza che per quella dei Paesi di arrivo. Una mappa destinata a fissare la trama dei nuovi itinerari nei prossimi anni, se non nei prossimi decenni. Una mappa dalla quale emerge la centralità dei rapporti tra l'Europa e l'Africa, come è dimostrato dal fatto che i Paesi di provenienza nel biennio 2016 – 2017 sono stati la Tunisia, il Marocco, l'Algeria, la Nigeria, la Guinea, l'Eritrea, il Gambia, la Costa d'Avorio, il Senegal, il Mali e il Sudan. Sono nettamente in calo, dopo la chiusura della rotta balcanica, non solo i migranti provenienti dalla Siria ma anche quelli in arrivo dall'Afghanistan, mentre continua (seppure con percentuali ridotte, circa l'8% nel 2017) il flusso degli arrivi dal Bangladesh<sup>5</sup>.

Anche la mappa dei Paesi di arrivo in Europa è cambiata. I dati di cui disponiamo mettono in rilievo come nel 2016 l'Italia, con 181.436 arrivi, contro i 73.447 della Grecia, abbia conquistato il primato. Questa tendenza è confermata dalle statistiche del 2017, anno in cui «la

<sup>2</sup> F. COLOMBO [www.lenius.it](http://www.lenius.it) – 13 gennaio 2016.

<sup>3</sup> Tre miliardi di euro, con l'impegno ad altri 3 miliardi.

<sup>4</sup> [www.sicurezzainternazionale.luiss.it](http://www.sicurezzainternazionale.luiss.it) – 5 gennaio 2018.

<sup>5</sup> [www.lenius.it](http://www.lenius.it).



rotta del Mediterraneo centrale che collega la Libia all'Italia, è stata la più navigata dai migranti»<sup>6</sup>. I dati relativi ai primi sei mesi del 2018 (informa l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati) confermano il ruolo dell'Italia anche se rivelano una diminuzione della distanza dalla Grecia<sup>7</sup>.

Per l'Unione europea, con i suoi 500 milioni e passa di abitanti, un milione e mezzo di migranti in quattro anni non rappresentano una cifra spaventosa. Eppure quel milione e mezzo di nuovi arrivati è visto da correnti significative dell'opinione pubblica europea come un'*invasione*.

Paradossalmente non è stata l'esplosione del 2015 a provocare questa torsione emotiva. Una guerra (in questo caso la guerra in Siria) è un avvenimento i cui esiti, con una certa approssimazione, sono prevedibili e misurabili. È stato lo stillicidio degli arrivi nei due anni successivi, accompagnato dalle immagini televisive dei disperati che sbarcano affranti sulle coste italiane o sopravvivono in eterna attesa nella sterminata *bidonville* alle porte di Calais o tentano la scalata delle recinzioni in ferro e filo spinato, alte una decina di metri, issate a protezione di Ceuta e Melilla: è stato tutto questo a nutrire la sindrome dell'invasione, insieme all'inevitabile distanza che separa ciò che si percepisce da ciò che realmente accade.

È successo in Gran Bretagna dove il «nodo dell'immigrazione» ha avuto un ruolo determinante nel voto sull'uscita dall'Unione Europea. È successo in Svezia (a lungo il Paese europeo più generoso nel concedere il diritto di asilo a coloro che ne facevano richiesta) dove nel 2016 il governo socialdemocratico di Stefan Lofven ha adottato una serie di misure restrittive destinate «a limitare l'arrivo degli immigrati», alcune delle quali riguardano il diritto di ricongiungimento familiare e la «generalizzazione dei permessi di soggiorno temporanei al posto di quelli permanenti»<sup>8</sup>.

È successo in Francia, dove oltre ad essere uno dei *leitmotiv* della propaganda politica del *Front National*, la lotta all'immigrazione è alla base dell'impegno di movimenti giovanili xenofobi come *Génération Identitaire*. È successo con le elezioni del marzo 2017 in Olanda, con la crescita del partito xenofobo di Geert Wilders che, anche se non ha sfondato, ha però dettato l'agenda politica della campagna elettorale, «imponendo i suoi temi» e costringendo tutti gli altri candidati, a cominciare dal vincitore, il liberale Mark Rutte, a rincorrerlo a destra<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> [www.sicurezzainternazionale.luiss.it](http://www.sicurezzainternazionale.luiss.it) – 5 gennaio 2018.

<sup>7</sup> F. COLOMBO, [www.lenius.it](http://www.lenius.it) – 4 luglio 2018.

<sup>8</sup> Anne-Francoise Hivert, *Le Monde*, 4 settembre 2018.

<sup>9</sup> G.RIVA, [www.espresso.repubblica.it](http://www.espresso.repubblica.it) – 16 marzo 2017.



È successo in settembre in Germania dove l'estrema destra di *Alternative fuer Deutschland* (AFD), passata dal 5% al 12%, è considerata la vera vincitrice della tornata elettorale. Un risultato almeno in parte dovuto alla poca attenzione dimostrata dalla "Grande Coalizione" guidata da Angela Merkel per le «paure dei tedeschi dell'Ovest e del Sud» che, come molti altri loro compatrioti, non hanno apprezzato l'appiattimento dei media «sugli «slogan dell'élite politica» e, in particolare, i «toni moralistici» da loro utilizzati nel sostenere la politica pro-immigrazione del governo<sup>10</sup>.

È successo in ottobre in Austria dove l'estrema destra rappresentata dal Partito della Libertà (FPÖ) di Heinz Christian Strache, è balzata al 26%, guadagnando cinque punti («il miglior risultato dal 1999») e conquistandosi l'ingresso nel governo presieduto da Sebastian Kurz, il leader del Partito Popolare Cristiano-Conservatore, che ha preferito allearsi con l'FPÖ piuttosto che con i socialdemocratici<sup>11</sup>. È successo, infine, in Italia, dove le elezioni del 4 marzo 2018 hanno segnato il successo elettorale di un partito – La Lega – che ha impostato la sua campagna elettorale sul tema della lotta all'immigrazione.

## 2. Migranti: problema o opportunità?

Secondo Philippe Legrain<sup>12</sup>, autore di *Immigrants: Your Country Needs Them*, non c'è nessuna invasione in atto. E, in ogni caso – ammesso che si voglia chiamarla così – si tratta di una "invasione" destinata ad avere effetti positivi per l'Europa.

Guardando al futuro, accogliere un numero consistente di immigrati giovani, che vogliono lavorare e che pagheranno le tasse nel Paese di residenza, potrebbe rappresentare una cura ricostituente per le senescenti economie europee. [...] senza i flussi migratori, la popolazione (dell'Europa) in età lavorativa (15-64 anni) è destinata a ridursi di 8,1 milioni di persone entro il 2020, mentre la popolazione anziana (65 anni ed oltre) aumenterà di 8,4 milioni di persone. Nel 2030, la popolazione in età da lavoro si ridurrà di 28,9 milioni di persone mentre quella anziana aumenterà di 27,9 milioni.

[...] I nuovi arrivati possono dare molti contributi. Possono svolgere i lavori più duri che i giovani europei con maggiori aspirazioni disdegnano, come raccogliere la frutta o prendersi cura degli anziani, il settore lavorativo in maggiore crescita d'Europa. Molti possiedono utili capacità che potrebbero essere messe a frutto, per esempio negli

<sup>10</sup> A. BRAMBILLA, [www.ilfoglio.it](http://www.ilfoglio.it) – 26 novembre 2017.

<sup>11</sup> V. DA ROLD, [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com) – 15 ottobre 2017.

<sup>12</sup> Consigliere Politico del presidente della Commissione Europea José Manuel Barroso dal 2011 al 2014, attualmente *Senior Visiting Fellow* all'*European Institute* della *London School of Economics*.

ospedali, come ingegneri o nell'uso dei computer. Altri potrebbero diventare imprenditori. Migrare è un po' come avviare un'attività: è un'avventura rischiosa che richiede duro lavoro prima di vederne i frutti. Per quelli che arrivano in un nuovo Paese senza contatti o una professione convenzionale, diventare imprenditori è il modo più naturale per andare avanti. [...] Le diverse prospettive, le esperienze e il dinamismo dei nuovi arrivati possono aiutare la diffusione di nuove idee e tecnologie, dalle quali dipende la crescita futura dell'Europa.

[...] Nel momento in cui enormi debiti, investimenti deboli e declino demografico stanno generando la paura di una stagnazione secolare in Europa, il massiccio ingresso di forza lavoro e una maggiore libertà per gli investimenti potrebbero essere il giusto tonico di cui un continente che sta invecchiando, e la cui popolazione in età lavorativa sta diminuendo, ha bisogno. I nuovi arrivati potrebbero anche aiutare a pagare per i figli del *baby-boom* che andranno in pensione in massa nel corso dei prossimi 15 anni. Le tasse che pagherebbero consentirebbero di "spalmare" gli enormi debiti accumulati negli ultimi decenni per provvedere al benessere della popolazione su un maggior numero di persone, riducendo così il fardello del debito pro-capite. Considerando ciò, i timori riguardanti il possibile fallimento futuro del sistema di welfare europeo sono privi di fondamento. Esaurienti studi dell'OCSE dimostrano che i migranti tendono a essere contributori netti per le finanze pubbliche. [...] Il più grande beneficio è, in ogni caso, che il Mediterraneo cesserebbe di essere un cimitero sommerso, e le persone molto più povere di noi potrebbero sperimentare un consistente balzo in avanti negli standard di vita, come nessun pacchetto di aiuti straniero immaginabile potrebbe ottenere. L'Europa si deve aprire.<sup>13</sup>

Il problema è che i cambiamenti auspicati da Legrain hanno bisogno di tempi lunghi, mentre l'orientamento dell'opinione pubblica è determinato da problemi economici, sociali ed esistenziali che richiedono soluzioni immediate o, comunque, non troppo lontane nel tempo. Per non parlare del fatto che i *globalisti* come lui si rivolgono ai piani alti della società e in particolare alle élite colte, «orgogliose del loro cosmopolitismo». Il che significa che i loro argomenti perdono gran parte della loro efficacia quando sono messi a confronto con i sentimenti generati dalla "sindrome dell'invasione" in quella parte dei loro concittadini che non solo non li condividono ma li interpretano come «una scioccante mancanza di solidarietà sociale».<sup>14</sup>

### 3. I confini meridionali

<sup>13</sup> [www.futurimagazine.it](http://www.futurimagazine.it) – 14 ottobre 2015.

<sup>14</sup> J. WILLIAMS, *Wall Street Journal*, 10 luglio 2018. In: *Il Foglio*, 16 luglio 2018.

Ma i problemi più seri posti dai disperati che attraversano il Mediterraneo riguardano i tre Paesi, Grecia, Spagna e Italia, che controllano i confini meridionali dell'Unione Europea. Ed è in questi tre Paesi, costretti a fare i conti con la logica del Sistema di Dublino<sup>15</sup> – una logica che condanna il migrante sbarcato in Grecia, in Italia o in Spagna «a costruire lì il suo futuro»<sup>16</sup> – che si concentrano le tensioni e i conflitti maggiori.

*Frontex*, l'Agencia Europea della Guardia di Frontiera con sede a Varsavia, che annovera tra i suoi compiti lo scambio di informazioni sull'immigrazione clandestina e sulle attività delle organizzazioni criminali transfrontaliere, e che dovrebbe intervenire nelle situazioni di emergenza, non si è rivelata di particolare utilità per i governi di Grecia, Italia e Spagna. Per greci, italiani e spagnoli l'obiettivo di fondo resta la revisione della Convenzione di Dublino. Il problema è che qualsiasi tentativo fatto in tal senso non ha prodotto alcun risultato, e ciò per la ferma opposizione degli altri Paesi europei, con quelli del Gruppo di Visegrad (Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca e Slovacchia) in testa.

Le conseguenze di tutto questo sono note. La situazione in Grecia rimane drammatica malgrado l'accordo dell'Unione Europea con la Turchia. Sulle isole «dobbiamo affrontare una crisi umanitaria che non si è mai esaurita», spiega Apostolos Veizis, direttore in Grecia di Medici senza frontiere. Un sistema di accoglienza a lungo termine non esiste. Mancano i medici, gli psicologi, gli operatori sociali necessari «per assistere i minori non accompagnati». A Samos – denuncia sempre MSF – «centinaia di persone sono obbligate ad accamparsi nel bosco, senza servizi sanitari né docce [e] le persone vulnerabili non vengono assistite in modo adeguato»<sup>17</sup>.

Dotata di un peso politico molto diverso, nonché di un potenziale economico e demografico superiore, la situazione della Spagna è diversa. In Spagna «negli ultimi 25 anni [...] c'è stato un flusso costante dall'Africa», con il risultato che «gli immigrati oggi rappresentano circa il 10% della popolazione (4.460.000 su 46 milioni di abitanti)»<sup>18</sup>. Gli spagnoli, però, non sembrano contagiati dalla sindrome dell'invasione. Infatti, se si deve credere a un recente sondaggio basato su uno

<sup>15</sup> Ovvero, l'insieme delle norme e delle disposizioni attuative costituito dalla Convenzione sottoscritta il 15 giugno 1990 da dodici Stati dell'UE (Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna e Regno Unito), e dal Regolamento noto come 'Dublino III', Regolamento (UE) n. 604/2013, entrato in vigore il 1 gennaio 2014. Definiscono la linea di condotta degli Stati dell'Unione in materia di accoglienza agli immigrati.

<sup>16</sup> A. AMMIRATI, *Che cosa è il regolamento di Dublino*, [www.openmigration.org](http://www.openmigration.org) – 27 dicembre 2015.

<sup>17</sup> M. RAFEMBERG, *Le Courier des Balkans*, [www.balcanicaucaso.org](http://www.balcanicaucaso.org).

<sup>18</sup> A. LANNI, [www.openmigration.org](http://www.openmigration.org) – 2 marzo 2016.

studio della Commissione Europea, l'83% di loro dichiara di essere a proprio agio con gli immigrati<sup>19</sup>.

La Spagna è stata appena sfiorata dalla grande ondata migratoria che nel 2015 e all'inizio del 2016 ha portato più di un milione di migranti in Europa, e questa è una prima spiegazione della tolleranza degli spagnoli. Non è poi privo di significato che il governo di Madrid, grazie ad un'accorta azione diplomatica, sia stato capace di regolare con sapienza il flusso dei migranti. Scrive Alessandro Lanni: "L'ottima cooperazione tra Spagna, Senegal, Mauritania e Marocco «ha ridotto in maniera significativa la pressione sulla rotta che porta verso le isole Canarie e il Sud della Spagna». Così si legge sull'ultimo rapporto Frontex-Afic (dicembre 2015). Una cooperazione – altresì detta *esternalizzazione delle frontiere* – che in questi anni sta dando i suoi frutti: meno ingresso di irregolari, più rimpatri per coloro che ce l'anno fatta a superare il confine continentale. Accordo quello tra Spagna e Marocco che recentemente ha ricevuto il via libera anche dalla Commissione Europea".

Una diplomazia accorta, ma non solo. La Spagna, infatti, è anche all'avanguardia negli investimenti tecnologici per il controllo delle frontiere.

La gestione spagnola delle frontiere meridionali è un laboratorio politico-tecnologico per la sorveglianza dei confini. Fin dal 2000 è in funzione il SIVE, *Sistema Integrado de Vigilancia Exterior*, un complesso apparato di controllo che elabora i dati ricevuti costantemente dai radar delle navi che operano nel Mediterraneo e nell'Atlantico, i video delle stazioni lungo la costa, le tracce satellitari e aeree. Una forma di monitoraggio capillare che ha trasformato la Spagna in un esempio per molti.

Una sapienza politico-diplomatica e tecnologica, quella del governo di Madrid, che, però, non rinuncia all'uso della forza quando lo ritiene necessario. Scrive ancora Alessandro Lanni: "Ceuta e Melilla, le due cittadine spagnole in terra marocchina, sono ormai due fortezze di fatto inespugnabili. Circondate da tre reti alte una decina di metri, da fossati e protette con violenza dalle guardie di frontiera, sono diventate l'emblema della chiusura. A più di 10 anni dal tragico giorno in cui 11 migranti rimasero uccisi dal fuoco delle guardie di frontiera mentre provavano a scavalcare le reti, la violenza non è diminuita. Molte associazioni che si occupano di diritti umani denunciano la violazione dei diritti dei migranti intercettati e respinti direttamente

<sup>19</sup> [www.panorama.it](http://www.panorama.it) – 21 aprile 2018.

sul suolo marocchino al di fuori di qualsiasi tutela legale”<sup>20</sup>.

Va comunque detto, a proposito della Spagna, che anche la politica tesa a collocare fuori dai confini nazionali il controllo dei flussi migratori ha i suoi limiti, dato che nel 2017 (in concomitanza con la parziale chiusura della rotta del Mediterraneo centrale che fa capo alla Libia) gli arrivi di migranti sulle spiagge spagnole sono aumentati. Una tendenza che ha preso via via corpo se è vero che «nei primi sei mesi del 2018 l’aumento degli sbarchi» sulle coste spagnole è stato del 137% e che, secondo l’organizzazione Internazionale delle Migrazioni (OIM) la Spagna ha superato l’Italia (il cui primato nel biennio precedente era stato assoluto) con 17.781 sbarchi contro 16.414<sup>21</sup>.

Alla ricerca disperata di soluzioni, in un Paese in cui, – secondo un sondaggio della Commissione Europea – il 40% degli intervistati manifesta il proprio disagio nei confronti degli immigrati, anche l’Italia, come la Spagna ha cercato di *esternalizzare* le proprie frontiere. A questo risultato il governo italiano è arrivato grazie al *Memorandum* di Intesa sottoscritto il 2 febbraio 2017 con il Governo di Tripoli presieduto da Fayez al-Sarraj, il quale, in cambio di aiuti economici e sostegno politico, si è impegnato a bloccare l’esodo dei migranti dalla Libia verso le coste italiane. Accordo cui hanno fatto seguito intese analoghe con le autorità locali libiche e con i governi di Niger e Mali.

Per l’Italia negoziare con il governo di Tripoli non è stato facile come per il governo di Madrid con il Marocco. L’autorità di al-Sarraj non è riconosciuta dai clan e dalle milizie locali che spadroneggiano in alcune zone cruciali per la strategia di contrasto dei trafficanti, mentre la sua stessa legittimità come leader “nazionale” è contestata dal generale Haftar, l’uomo forte della Cirenaica. Tuttavia, non è stato un negoziato inutile. Secondo Marco Minniti, il ministro degli Interni del governo italiano che quell’accordo ha siglato, lo provano le decine di migliaia di persone salvate in mare «e riportate in Libia» e l’istituzione di una cabina di regia, con sede a Tripoli (cabina di regia di cui fanno parte «i ministri degli Interni di Italia, Libia, Ciad, Niger e Mali») grazie alla quale «si sono ridotti drasticamente [...] i passaggi dal Sahel attraverso la Libia».

A questo si deve aggiungere che, a seguito di un’iniziativa italiana, le organizzazioni delle Nazioni Unite che si occupano dei profughi sono ora presenti in Libia e che l’Alto Comitato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) ha concordato con il governo di al-Sarraj un protocollo per l’insediamento a Tripoli di un centro – sotto controllo ONU – nel quale raccogliere i migranti per le operazioni tese a stabilire «chi ha diritto e chi no alla protezione in Europa»<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> A. LANNI, [www.openmigration.org](http://www.openmigration.org) – 2 marzo 2016.

<sup>21</sup> F. FUBINI, *La Repubblica*, 4 luglio 2018.

<sup>22</sup> M. MINNITI, *Il Foglio*, 2 luglio 2018.



Ma per l'Italia le partenze dalla Libia sono solo uno dei due corni del problema. L'altro è quello dei rapporti con Bruxelles, ossia con gli obblighi imposti dalla Convenzione di Dublino, alla quale si sono aggiunti quelli previsti da *Triton* e da *Sophia* i due programmi dell'Unione europea (il primo, coordinato da *Frontex* e partito nel novembre del 2014, il secondo lanciato nel maggio del 2015) predisposti allo scopo di combattere contrabbandieri e trafficanti di esseri umani nel Mediterraneo<sup>23</sup>. Obblighi che costringono l'Italia ad accogliere nei propri porti *tutti* i naufraghi salvati dalle navi dei Paesi impegnati nelle due missioni.

Tutto questo fino al 1 febbraio 2018, quando il governo italiano, dopo un paio di tentativi falliti<sup>24</sup>, è riuscito ad ottenere la cancellazione di *Triton* (ma non di *Sophia*) e la sua sostituzione con *Themis*, il cui dispositivo «stabilisce che i migranti recuperati dalle imbarcazioni impegnate nel programma vengano fatti sbarcare nel porto del Paese più vicino» e, quindi, non necessariamente in Italia<sup>25</sup>.

Quali che siano i vantaggi che trarrà da *Themis*, è un fatto che, a partire dall'accordo con il governo di Tripoli, l'Italia ha ottenuto risultati non trascurabili come documentano i dati relativi al secondo semestre del 2017 (34.752 sbarchi contro gli 83,167 del primo semestre) e al primo semestre del 2018 (17.426 sbarchi). Un bilancio che, però, non sembra avere convinto quegli italiani che alle elezioni del 4 marzo 2018 hanno manifestato il loro scontento per la politica dell'immigrazione del governo in carica.

C'è da dire che l'ostilità degli italiani nei confronti dei migranti non è solo un problema legato alla porosità dei confini. Molto dipende, infatti, dal pessimo funzionamento del sistema dell'accoglienza. Un sistema inefficiente, tenuto in piedi da un giro spaventoso di denaro pubblico, inquinato da gravi fenomeni di corruzione, pensato per accogliere uomini, donne, bambini con alle spalle esperienze di vita drammatiche, di cui non sembra importare niente a nessuno. Così come non sembra importare niente a nessuno dell'impatto rappresentato dalla presenza sul territorio di questa umanità sofferente sulle condizioni materiali e sugli stili di vita della popolazione autoctona circostante<sup>26</sup>.

#### 4. Il braccio di ferro con le ONG

Accolto con apparente indifferenza dalla maggioranza degli ita-

<sup>23</sup> A *Triton* partecipano 27 Paesi europei, le cui unità navali operano sotto il comando della guardia costiera italiana.

<sup>24</sup> A Tallin, il 7 luglio 2017 nell'incontro informale dei ministri degli Interni dell'Unione e a Varsavia al vertice di *Frontex* del 17 luglio successivo.

<sup>25</sup> S. CECININI, [www.sicurezzainternazionaleluiss.it](http://www.sicurezzainternazionaleluiss.it) – 1 febbraio 2018.

<sup>26</sup> Sullo stato pietoso del sistema dell'accoglienza in Italia, lo sguardo spietato di M. GIORDANO, *Profugopoli*, Milano 2016.

liani, l'accordo con il governo di Tripoli del 2 febbraio è stato aspramente criticato dalle organizzazioni non governative; un'avversione, questa, che si iscrive nella natura dell'impegno profuso dalle ONG nelle acque del Mediterraneo e, come tale, più che comprensibile. I migranti che hanno fatto naufragio non vogliono ritornare in Libia e quelli che vi stazionano in attesa di partire per l'Europa non vogliono rimanervi. Sia gli uni che gli altri conoscono i centri di raccolta dei trafficanti, i soprusi quotidiani e le violenze subite. I volontari delle ONG queste cose le sanno. Stanno dalla parte dei migranti e considerano il governo italiano responsabile per ciò che il ritorno o la permanenza in Libia significa per loro. La presenza delle Nazioni Unite a Tripoli non li rassicura.

La tensione tra il governo italiano e le ONG non è priva di un suo alto significato. Ha a che fare con l'eterno confronto tra *Ethos* e *Kratos* e, quindi, con il diverso modo di intendere il ruolo e il significato della politica. Le ONG rifiutano la distinzione tra coloro che scappano dalla repressione o dalla guerra e, quindi, hanno diritto all'asilo (i rifugiati) e coloro (i migranti economici) che, invece, fuggono dalla povertà e non hanno diritto ad alcuna protezione. Il loro rifiuto nasce dalla convinzione che le frontiere dell'Europa devono essere aperte, che il diritto dei migranti ad attraversarle è un diritto sacrosanto che deve essere difeso ad ogni costo, anche quando ciò comporta da parte loro una qualche forma di "collaborazione" con i trafficanti; ovvero significa (l'espressione è di uno dei funzionari della Guardia Costiera libica intervistati da Lorenzo Cremonesi) essere «funzionali alla tratta»<sup>27</sup>.

Restii a farsi condizionare dalle scelte di politica estera dei Paesi nei quali i migranti per scelta o per necessità sono destinati a vivere, i volontari delle ONG non guardano in faccia a nessuno. Il mondo che sognano è quello disegnato da Etienne Balibar<sup>28</sup> il 13 luglio scorso a Saorge (Francia): un mondo molto più amichevole nei confronti degli «erranti» grazie a «una rifondazione del diritto internazionale» imperniata sul «riconoscimento dell'ospitalità come diritto fondamentale». Un nuovo, rivoluzionario, diritto internazionale capace di «imporre i suoi obblighi agli Stati», di negare «l'appartenenza nazionale e la sovranità territoriale [come] l'orizzonte assoluto dei dispositivi di protezione delle persone», di limitare l'arbitrio dei vari poteri statali «opponendo loro dei contropoteri legittimi internazionalmente riconosciuti»<sup>29</sup>.

Un programma ambizioso che, però, non tiene conto del fatto che

<sup>27</sup> L. CREMONESI, *Corriere della Sera*, 18 luglio 2018.

<sup>28</sup> Etienne Balibar è filosofo e professore emerito all'Università *Paris-Ouest*.

<sup>29</sup> *Le Monde*, 17 agosto 2018.

il diritto internazionale è il prodotto della volontà degli Stati, dai quali è illusorio attendersi che siano disposti a rinunciare a componenti così significative del loro potere sovrano. Balibar queste cose le sa, ma è convinto che l'affermazione del diritto all'ospitalità abbia «come minimo la stessa portata storica delle grandi dichiarazioni ideali» che all'indomani della seconda guerra mondiale segnarono l'inizio di una nuova era nella vita politica internazionale e che, quindi, sia giunto il momento di iscriverla nell'agenda politica dell'Europa contemporanea.

Il problema è che le istituzioni della democrazia rappresentativa che costituiscono l'impalcatura di gran parte dell'Europa contemporanea, nell'attuale congiuntura non sembrano compatibili con un'operazione del genere. «Il cambiamento della politica europea operato dall'immigrazione dimostra che l'idea di democrazia non può essere "astratta" a tal punto da diventare completamente disarticolata dal suo contesto nazionale e storico»<sup>30</sup>. Ciò significa che i *governanti* sono tenuti ad occuparsi dell'aspirazione al benessere dei *governati* (il che comprende l'attaccamento agli stili di vita convenzionali), delle loro ansie e nelle loro paure. Sentimenti che, alimentati dalle incertezze legate al rapido progredire della robotica e della tecnologia digitale, alla globalizzazione dell'economia e alla crisi dello Stato sociale, non dovrebbero essere strumentalizzati a fini elettorali, ma dei quali occorre tenere conto come componente fondamentale di una pratica di buon governo.

Una pratica di buon governo, tanto più necessaria in quanto i migranti che arrivano clandestinamente in Europa e le organizzazioni umanitarie che si schierano dalla loro parte devono fare i conti non solo con l'odio dei partiti o dei movimenti xenofobi o razzisti, loro tradizionali nemici, ma anche con la diffidenza sempre più diffusa in strati della società tradizionalmente rappresentati dai partiti moderati; una diffidenza che si manifesta nel rifiuto sempre più netto dell'immigrazione *clandestina*<sup>31</sup>. Il che significa che, nella congiuntura

<sup>30</sup> A. MICHTA, *America Interest*. In: *Il Foglio*, 2 luglio 2018.

<sup>31</sup> In Svezia, dove nel tentativo di «arginare la caduta nei sondaggi e la fuga degli elettori verso l'estrema destra» il leader del partito social-democratico Stefan Lofven «ha cancellato con un tratto di penna la dottrina del suo partito sul diritto di asilo» (A. F. HIVERT, *Le Monde*, 4 settembre 2018). In Germania dove la sinistra radicale di *Die Linke* è in crisi a causa dell'incapacità ad arginare l'erosione del suo elettorato «attratto da una estrema destra più dinamica che mai, ritenuta capace di dare risposte convincenti su temi una volta considerati secondari e oggi, invece, ritenuti cruciali, tra i quali in prima linea l'immigrazione», T. WIEDER, *Le Monde*, 4 settembre 2018. In Francia, dove non solo il diritto all'accoglienza dei migranti economici (generalmente negato) ma anche il diritto di asilo per i rifugiati politici che in questo paese gode di un'antica e nobile tradizione, oggi viene messo in discussione da un'immigrazione considerata pericolosa perché incontrollata. In Italia, dove nonostante gli appelli del Papa «le chiese appartenenti alla diocesi della Capitale non si sarebbero date troppo da fare sul tema dell'accoglienza» e ciò per le difficoltà che i parroci avrebbe incontrato con i fedeli, G. ALOISI, *Il Giornale*, 16 maggio 2018. Parroci che in alcuni casi non nascondono



attuale, il vero problema non è la nascita di un nuovo, ipotetico, irrealizzabile, diritto internazionale dell'ospitalità, ma la costruzione faticosa di una pedagogia civile all'altezza dei tempi, fondata su ciò che Alessandro Barbano ha definito una "un'estetica della complessità".

La verità è che, da qualunque parte lo si guardi, quella dei migranti non è un'emergenza, ma un dramma collettivo che si iscrive in uno dei grandi cambiamenti della nostra epoca e che, come tale, dovrebbe essere considerato. Un cambiamento che pone ai Paesi europei problemi complessi, per i quali non esiste una soluzione a buon mercato. La politica di contenimento dei flussi migratori abbozzata dall'Europa ha un costo umano molto alto. Ma non è difficile prevedere che le frontiere aperte evocate dagli apologeti dell'umanesimo integrale provocherebbero in molte delle democrazie europee gravi problemi di tenuta del tessuto sociale, con un forte aumento delle tensioni e la conseguente proliferazione di endemici regolamenti di conti tra vecchi e nuovi residenti, di cui sarebbero soprattutto i secondi a fare le spese.

## 5. Un Piano Marshall per l'Africa?

Nel 2050 in Africa vi saranno 2 miliardi e mezzo di persone e l'Europa – anche un'Europa molto più aperta di quella di oggi – non potrà risolvere con l'accoglienza i suoi enormi problemi economici e sociali. E, allora, che fare?

L'idea che l'Africa debba essere aiutata si è ormai fatta strada nei circoli dirigenti europei; così come è sempre più chiaro che deve trattarsi di un aiuto consistente. Uno dei primi a parlare della necessità di un "Piano Marshall" per l'Africa è stato Tony Blair al G8 del 2005. Da allora, l'idea si è fatta strada e compare in molte, autorevoli, dichiarazioni pubbliche. Fra le ultime quella della Cancelliera tedesca Angela Merkel che ha sottolineato come all'Africa serva «un vero sviluppo, non solo un sostegno» e come l'Europa intera abbia, da questo punto di vista, una sua precisa, non eludibile, responsabilità<sup>32</sup>.

Fino a che punto è realizzabile un disegno del genere? Il Piano Marshall originario fu il risultato della volontà di uno Stato – gli Stati Uniti d'America – la cui decisione, rapida e solitaria, fu dettata dalla necessità di aiutare l'Europa a ricostruire la propria economia distrutta dalla guerra. Consapevolezza, senso di urgenza e un interesse politico molto forte fecero sì che tra il 1947 e il 1951 gli Stati Uniti trasferissero in Europa 17 miliardi di dollari (un po' meno di 180 miliardi

la loro simpatia la Lega e per la sua politica anti-immigrazione.

<sup>32</sup> S. LIBURDI, [www.iltempo.it](http://www.iltempo.it) – 24 febbraio 2018.

di oggi), in buona parte sotto forma di elargizioni a fondo perduto.

Le iniziative riconducibili al piano di aiuti dell'Europa per l'Africa, fanno pensare a qualcosa di molto diverso. Innanzitutto dal punto di vista del funzionamento dei meccanismi decisionali. Anche se è molto cresciuto negli ultimi anni, il senso di urgenza dettato dalla necessità di governare i flussi migratori provenienti dall'Africa non è neppure lontanamente paragonabile a quello esistente, sulle due sponde dell'Atlantico, agli esordi della Guerra Fredda, quando l'esistenza in Italia e in Francia di forti partiti comunisti, la fragilità del tessuto politico della Germania di Bonn e la minaccia (vera o presunta) rappresentata dall'Unione Sovietica dettò i contenuti e i tempi dell'agenda politica degli Stati Uniti e dei loro alleati europei. L'odierno Piano Marshall per l'Africa, invece, deve fare i conti con i lunghi e tortuosi percorsi decisionali che fanno capo al Consiglio Europeo, inevitabilmente condizionati dalla dinamica degli interessi nazionali e dalle logiche funzionali delle istituzioni europee.

Gli esiti del Vertice della Valletta dei giorni 11–12 novembre 2015, convocato con lo scopo di lottare «contro le cause *profonde* della povertà e dell'immigrazione», sono significativi delle difficoltà che l'Unione Europea incontra quando si tratta di passare dalle parole ai fatti. E, infatti, il Fondo Fiduciario d'Emergenza per l'Africa (1,8 miliardi di euro ricavati dal bilancio dell'UE e dal Fondo Europeo di Sviluppo e destinati a 28 Paesi africani nei prossimi cinque anni)<sup>33</sup>, confrontato con i 3 miliardi assicurati alla Turchia per risolvere il problema dei profughi siriani, è stato interpretato dalla maggior parte degli osservatori come il sintomo di una certa difficoltà ad allargare i cordoni della borsa<sup>34</sup>.

Successivamente, la Commissione «ha chiesto agli Stati Membri di contribuire con ulteriori finanziamenti». La risposta non è stata incoraggiante. L'Italia ha messo a disposizione dieci milioni di euro ma «molti Stati membri (tra i quali Germania, Francia e Spagna)», ne hanno messo sul piatto solo tre, ovvero il minimo indispensabile «per partecipare al *Board del Trust Fund for Africa*, dove vengono decisi, in accordo con i partner africani, i progetti da finanziare»<sup>35</sup>.

Infine, il 14 settembre 2016 la Commissione Europea ha lanciato

<sup>33</sup> Marocco, Algeria, Tunisia, Libia e Egitto (Nord Africa) – Gibuti, Eritrea, Etiopia. Kenia, Somalia, Sud Sudan, Sudan, Tanzania e Uganda (Corno d'Africa) – Burkina Faso, Camerun, Ciad, Costa d'Avorio, Gambia, Ghana. Guinea, Mali, Mauritania, Niger, Nigeria e Senegal (regione del Sahel e area del lago Chad).

<sup>34</sup> «Un insulto agli africani» il commento di Ajay BRAMDEO, Rappresentante Permanente dell'Unione Africana presso l'Unione Europea.

<sup>35</sup> J. MASSARENTI, *UE-Africa: La Valletta, un Summit dagli esiti incerti*, [www.vita.it](http://www.vita.it) – 10 novembre 2015. Da allora, la situazione è migliorata e il Fondo è passato da 1,8 a 2,7 miliardi di euro.

il Piano per gli Investimenti Esterni (PIE), *un'iniziativa che fa parte della strategia a medio e lungo termine dell'Unione e che, tra i suoi obiettivi, comprende l'aumento delle risorse destinate all'immigrazione nel bilancio dell'UE 2021–2027*<sup>36</sup>. Partito faticosamente con i consueti negoziati tra le tecno-strutture dell'Unione e quelle degli Stati membri, finalmente nel luglio del 2017 il PIE ha avuto l'approvazione del Parlamento Europeo. L'idea è quella di mettere in piedi «un veicolo finanziario grazie al quale 3,3 miliardi di aiuti pubblici possano fare leva sul mercato finanziario per movimentarne 44» e, in questo modo, attrarre i capitali privati «laddove non andrebbero spontaneamente»<sup>37</sup>.

A tal fine, come principale strumento di attuazione del PIE, è stato creato l'EFSD, *European Fund for Sustainable Development, che partendo da un contributo iniziale di 4,1 miliardi di euro, dovrebbe essere in grado di mobilitarne almeno dieci volte tanto. Possono contribuirvi gli Stati membri dell'UE, i Paesi EFTA (Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera) e altri Paesi partner. L'obiettivo è arrivare a 88 miliardi di euro entro il 2020. Se si considera che i Paesi africani destinatari degli aiuti coprono un'area molto più vasta dell'Europa filo-americana di settant'anni fa e meno dotata di strutture e competenze economiche specifiche, non siamo ancora al Piano Marshall originario, ma è già qualcosa*<sup>38</sup>.

In realtà, l'ostacolo principale alla realizzazione di un grande piano di sviluppo per l'Africa non è costituito dall'insufficienza dei fondi a dalle difficoltà di reperirli. Il vero ostacolo è di natura politica ed è connesso alle relazioni tra i Paesi africani e l'Unione Europea o singoli Paesi dell'Unione. Nell'Europa dell'immediato dopoguerra, il lancio del Piano Marshall, influì in maniera decisiva sulla natura dei rapporti che si vennero a stabilire tra gli Stati Uniti e i Paesi beneficiari dell'aiuto. Per l'erogazione dei Fondi, gli Stati Uniti posero come condizione che una parte fossero impiegati per comprare beni prodotti negli Stati Uniti. Due anni dopo, nel 1949, fu firmato il Patto Atlantico. In questo modo prese forma l'egemonia economica e politica degli Stati Uniti sul Vecchio Continente; un'egemonia alla quale i Paesi europei si sottomisero volentieri. In Francia e in Italia, dove esistevano forti partiti comunisti, il Piano Marshall fu denunciato come simbolo e strumento dell'imperialismo americano e combattuto aspramente. Ma per i partiti di governo e per le forze sociali che ad essi facevano

<sup>36</sup> La proposta della Commissione è stata formalizzata a maggio del 2018. Prevede «un bilancio di più di 1.200 miliardi di euro» con un aumento di oltre 100 miliardi rispetto al bilancio 2014 – 2020. La spesa per l'immigrazione passa «da circa 13 miliardi ai 34 miliardi proposti [di cui] 11,2 miliardi sono destinati alla voce 'migrazioni' e 10,4 miliardi alla voce asilo» (E. BONINI, [www.eunews.it](http://www.eunews.it) – 2 maggio 2018).

<sup>37</sup> M. GIRO, [www.avvenire.it](http://www.avvenire.it) – 8 agosto 2017.

<sup>38</sup> C. PONTILLO, 13 aprile 2018, [www.iscos.eu/it](http://www.iscos.eu/it) – 13 aprile 2018.

riferimento, ossia per la maggioranza degli europei, l'egemonia americana fu considerata necessaria per l'efficacia del programma di aiuti e accettata di buon grado.

In nessuno dei ventotto paesi africani beneficiari dei progetti di sviluppo negoziati con Bruxelles o con le altre capitali europee, il clima politico è paragonabile a quello imperante nell'Europa atlantica di allora. «Secondo un sondaggio realizzato dal centro di ricerche *Afrobarometer* in 36 Paesi africani», solo una ristretta minoranza degli intervistati ha dimostrato di essersi liberata di quel mix di umiliazione, risentimento e rivalsa che costituisce una delle eredità del passato coloniale<sup>39</sup>. Il che ci fa capire fino a che punto possa essere complicato il tessuto delle relazioni tra Europa e Africa oggi.

Complessità che si manifesta nella cautela con la quale alcuni Paesi africani (Egitto, Marocco, Nigeria) hanno aderito all'invito dell'Unione Europea a partecipare al Summit della Valletta. Una cautela che rivela come sia «sostanzialmente diverso» in Europa e in Africa il punto di vista sul significato della collaborazione euro-africana. L'Europa guarda ai migranti provenienti dall'Africa «come a una sorta di minaccia e, comunque, come a un costo sociale, con l'aggiunta di fattori legati al controllo delle frontiere esterne e alla sicurezza interna. Dunque perché aprire le porte?». L'Africa vede l'emigrazione come la componente necessaria di un processo di crescita destinato ad alleggerire le pressioni demografiche interne e a porre rimedio alla carenza di sviluppo economico. I migranti che vivono e lavorano in Europa «diventano una fonte utile di rimesse finanziarie. Quindi, perché sbarrare le porte?»<sup>40</sup>.

Che si tratti di un quadro fatto di luci e di ombre, è dimostrato dai «progressi tangibili» registrati nel corso del 2016 dal partenariato sulla migrazione «con cinque Paesi africani considerati prioritari: Etiopia, Mali, Niger, Nigeria e Senegal»<sup>41</sup>. Ma i problemi restano. Secondo Ajay Bramdeo, Capo della Missione Permanente dell'Unione Africana a Bruxelles, «gli europei non possono ignorare in modo così palese l'agenda dello sviluppo per privilegiare la sicurezza». Il che chiama in causa «il principale soggetto di discordia: i rimpatri e le riammissioni nei paesi di transito e di origine dei migranti in situazione irregolare nell'Ue»<sup>42</sup>.

Un tema, quello dei rimpatri, cui si collega un altro problema cruciale: la distinzione tra rifugiati e migranti economici. «Contrariamen-

<sup>39</sup> I. EINASHE, *South China Morning Post*, Hong Kong. In: *Internazionale*, 15/25 giugno 2018, p. 60.

<sup>40</sup> G. BORSA, [www.agensir.it](http://www.agensir.it) – 12 novembre 2015.

<sup>41</sup> [www.europa.eu](http://www.europa.eu) – 13 giugno 2017.

<sup>42</sup> J. MASSARENTI, [www.vita.it](http://www.vita.it) – 10 novembre 2015.

te all'agenda politica portata avanti dall'Unione Europea», i governi dei Paesi africani tendono a proteggere «i migranti in difficoltà [...] indipendentemente dai motivi per cui sono emigrati». Per gli europei, le cose non stanno così. I migranti economici vanno rimpatriati e i governi dei Paesi di origine devono «rispondere in tempi celeri alle domande di riammissione». Sul fronte opposto le resistenze a una richiesta del genere sono molto nette.

I governi africani chiedono chiarimenti sulle procedure di identificazione [...] dopo gli eritrei e i nigeriani, la terza “comunità” africana che approda nell'UE è costituita da coloro che strappano passaporti e carte d'identità prima di mettere i piedi sul suolo europeo. Prima di accettare un rimpatriato, un governo africano vuole essere sicuro che il migrante espulso dall'UE sia davvero un connazionale. Non solo. Come sottolinea [...] Bramdeo «c'è bisogno di molta trasparenza e chiarezza sui criteri che verranno usati nei sistemi giuridici europei per determinare chi è un migrante economico e chi rientra nella categoria dei rifugiati o dei richiedenti asilo». Per i migranti che approdano in Europa senza documenti e in situazione irregolare – «noi vi chiediamo» dice ancora Bramdeo «processi che rispettino il diritto internazionale»<sup>43</sup>.

Ma le difficoltà non si fermano qui. Secondo Stephen Smith, autore di un libro recente che ha fatto molto discutere, il vero punto debole della politica degli aiuti non è costituito dagli ostacoli economici né da quelli politici. Il suo vero punto debole è di natura concettuale, teorica.

I Paesi europei che sovvenzionano i Paesi africani affinché, grazie all'aiuto raggiungano «la soglia della prosperità» e, in questo modo, inducano i loro connazionali a «restare a casa» – scrive Smith – non sanno che, così facendo, «si gettano la zappa sui piedi». Infatti, almeno in un primo tempo, non fanno altro che «premiare» quelli dei loro abitanti che vogliono emigrare aiutandoli a procurarsi i mezzi «per partire e per installarsi altrove»<sup>44</sup>. È questo – scrive Smith – il grande paradosso del “co-sviluppo” così come lo intendono molti tra i governanti in Europa: puntano a tenere «i poveri a casa loro mentre in realtà finanziano il loro sradicamento». Scrive ancora Smith: «i più poveri fra i poveri non hanno i mezzi per emigrare. Non ci pensano neppure». Ma, una volta raggiunta «la soglia della prosperità, si mettono in cammino». Il loro traguardo – il loro sogno – è «il *paradiso europeo*»<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> «Tra i 1.500 e i 2.500 – ossia una o più volte il reddito annuo a seconda del Paese considerato tra quelli situati a Sud del Sahara», S. SMITH, *La ruée vers l'Europe*, Roma, 2018, p.143.

<sup>45</sup> *Ibidem*, pp. 147 – 149.

## 6. La crisi dell'Acquarius

La crisi dell'*Acquarius* (la nave di *SOS Mediterranée* e di Medici senza Frontiere alla quale, l'8 giugno 2018, il ministro degli Interni italiano, Matteo Salvini, ha negato l'accesso ai porti italiani) ha fatto sì che si smuovessero le acque stagnanti della politica europea. Gli sviluppi successivi hanno, però, contraddetto le previsioni del governo italiano – ammesso che previsioni del genere siano state fatte – sulle possibilità di un cambiamento rapido e decisivo.

Il Consiglio Europeo del 28 – 29 giugno ha riconosciuto la necessità di una politica unitaria, ha ammesso «che la gestione dei flussi migratori costituisce “una sfida [...] per l'Europa tutta» e ha promesso che l'Unione «resterà al fianco dell'Italia e degli altri Stati membri in prima linea»<sup>46</sup>. Tuttavia, a parte il trasferimento al Fondo Fiduciario dell'UE per l'Africa dei 500 milioni di euro a suo tempo promessi, sul piano pratico non ha deciso granché. Invece ha fatto passi avanti la soluzione del problema dei cosiddetti movimenti secondari, così come Francia e Germania avevano chiesto alla vigilia del Consiglio. Un esito che costituisce un ulteriore aggravio per Paesi di primo approdo<sup>47</sup>.

C'è stato – è vero – l'impegno ad attribuire a *Frontex* un mandato rafforzato con la conseguente attribuzione di maggiori risorse; però, di che cosa si tratti nessuno ancora lo sa. C'è, soprattutto, la proclamata intenzione di mettere in pratica *Themis*; il che significa che «coloro che vengono salvati, a norma del diritto internazionale, dovrebbero essere presi in carico sulla base di uno sforzo condiviso»: di qui il successivo trasferimento in centri sorvegliati istituiti negli Stati membri dove verrebbe operata «la distinzione tra migranti irregolari, da rimpatriare, e persone bisognose di protezione internazionale, cui si applicherebbe il principio di solidarietà». Il Consiglio ha, però, precisato che tutti questi provvedimenti, «centri sorvegliati, ricollocazione e re-insediamento compresi, saranno attuati su base volontaria, lasciando impregiudicata la riforma di Dublino»<sup>48</sup>.

Apparentemente un passo indietro rispetto al voto a maggioranza con il quale nel settembre del 2015 il Consiglio europeo si era pronunciato a favore di un meccanismo *obbligatorio* di ricollocazione dei migranti. Se lo sia davvero è difficile dire dato che, da un lato, il piano

<sup>46</sup> [www.ismu.org](http://www.ismu.org) – luglio 2018.

<sup>47</sup> Sia Francia che Germania hanno chiesto che siano stipulati tra i Paesi membri dell'Unione «accordi bilaterali per facilitare il trasferimento nei Paesi di primo ingresso dei richiedenti asilo che si muovano nell'UE». Per la Francia tale trasferimento «deve avvenire il più presto possibile». Quanto alla Germania, il ministro dell'Interno «ha minacciato di respingere alla frontiera i richiedenti asilo che si siano già registrati in un altro Paese UE», [www.agi.it](http://www.agi.it) – 21 giugno 2018.

<sup>48</sup> *Ibidem*.



di ricollocamento del 2015 non è mai partito<sup>49</sup> e, dall'altro, a seguito della decisione del governo di Roma di chiudere i porti italiani alle imbarcazioni delle ONG, il principio di redistribuzione su base volontaria ha trovato una sua prima, macchinosa e non certo limpida, attuazione il 27 giugno 2018 in occasione del Caso *Lifeline*<sup>50</sup>; e poi, un mese dopo, a metà di luglio a seguito del salvataggio in mare e conseguente accordo di redistribuzione di 442 migranti raccolti da un pattugliatore di *Frontex* e da un'unità della Guardia Costiera italiana.

Che in questo modo sia iniziata una nuova stagione della politica migratoria dell'Unione europea è, però, più che dubbio. Obbligatorio o volontario che sia, il meccanismo della redistribuzione dei migranti resta un meccanismo di controversa, difficile, applicazione, come dimostra la grave crisi esplosa nelle relazioni tra l'Italia e i Vertici dell'UE, alla fine di agosto a seguito della decisione del governo di Roma di vietare lo sbarco nel porto di Catania dei 177 naufraghi eritrei raccolti dal Pattugliatore Diciotti. Una crisi contrassegnata da velenose, reciproche, accuse, culminata con la minaccia del governo di Roma di non votare il prossimo bilancio dell'Unione cui ha fatto seguito il gelido, burocratico, diniego dell'Europa alla ragionevole richiesta (avanzata dal ministro della Difesa italiano al vertice informale di Vienna del 30 agosto) di modificare il dispositivo del Programma *Sophia* (scadenza 31 dicembre 2018) che fa dei porti italiani gli unici punti di sbarco dei naufraghi raccolti nelle operazioni di salvataggio nel Mediterraneo.

Quanto alla riduzione dei flussi dalla Libia, sembra che la decisione del governo italiano di chiudere i porti alle imbarcazioni delle ONG un qualche risultato lo abbia dato. «La cruda verità», scrivono i giornali di Tripoli, «è che la politica del nuovo governo italiano ha cambiato la situazione sul campo. La quasi sparizione delle navi delle organizzazioni non governative, oltre alla nuova strategia dei respingimenti e dei porti chiusi voluta da Roma ha ridotto i flussi al lumicino»<sup>51</sup>. Ora che chiudere i porti sia per l'Italia la soluzione del problema degli sbarchi è l'ipotesi sulla quale l'attuale governo italiano fonda la sua politica. Che grazie a un'iniziativa del genere, la conclamata solidarietà europea, magari con una certa fatica, possa farsi

<sup>49</sup> I 160 mila trasferimenti «previsti in due anni da Grecia e Italia (poi ridotti a 98.255)» nel settembre del 2017 erano già passati «a 27.695 (di cui solo 8.451 dall'Italia)». A quella data era ormai evidente che non si sarebbe andato «oltre quota 40 mila. E ciò malgrado il verdetto della Corte di Giustizia dell'UE del 6 settembre», che bocciando il ricorso di Ungheria e Slovacchia, aveva stabilito «che il piano UE risponde in modo efficace e rapido a una situazione di emergenza», M. BRESOLIN, [www.lastampa.it](http://www.lastampa.it) – 7 settembre 2017.

<sup>50</sup> ONG tedesca dalla cui nave, dopo un'odissea di otto giorni, sono sbarcate a Malta 234 persone ripartite tra otto Paesi: «oltre a Malta, Italia, Francia, Irlanda, Portogallo, Belgio, Olanda e Lussemburgo», [www.ilfattoquotidiano.it](http://www.ilfattoquotidiano.it) – 27 giugno 2018.

<sup>51</sup> L. CREMONESI, *Corriere della Sera*, 18 luglio 2018.

strada, è più che dubbio. Che tutto questo si traduca in un tragico costo umano, che sarà pagato dai disperati che stazionano in Libia in attesa di partire per l'Europa, è certo.

Quanto alla revisione del Sistema di Dublino è stata rimandata a data da destinarsi; e, quando sarà il momento, dovrà essere votata all'unanimità. Il Consiglio europeo del 29 giugno ha riconosciuto la necessità che la riforma, sia della Convenzione e che dei Regolamenti attuativi, tenga conto della necessità di contemperare «solidarietà» e «responsabilità» e ha stabilito che una commissione *ad hoc* stenda una relazione che sarà presa in esame a ottobre. Un impegno piuttosto vago che probabilmente non porterà a niente, data la ferma opposizione dei Paesi del Fronte di Visegrad (e non solo) a qualsiasi cambiamento del dispositivo attuale.

Quello che succederà nei prossimi mesi e anni è difficile prevedere. I migranti sono il grande problema della nostra epoca. A Bruxelles e nelle altre capitali europee si continuerà a discutere sul come dividerli i compiti, le responsabilità e gli oneri finanziari delle politiche di contenimento e di accoglienza. Si continueranno a immaginare nuovi strumenti da adottare e nuovi percorsi da seguire per rimpatriare i migranti economici, che sono oltre l'80% di coloro che sbarcano in Europa: uomini, donne e bambini che nessuno vuole e dei quali si parla solo per dire che devono tornare da dove sono venuti. Si continuerà a discutere del grande Piano Marshall per l'Africa, il quale, anche nel caso in cui fosse finalmente adottato e disponesse delle risorse finanziarie necessarie, manifesterebbe i suoi effetti di qui a qualche decennio.

Intanto i migranti continueranno a intraprendere il loro difficile, ostinato, cammino della speranza. Sanno dei rischi che corrono ma, come tutti gli altri essere umani, hanno una vita sola e cercheranno con tutte le loro forze di cambiarla per averne una migliore.



## Prof. Matteo Gerlini

Matteo Gerlini si è dottorato in storia delle relazioni internazionali all'Università di Firenze. Attualmente insegna storia e politica della ricerca scientifica alla scuola per archivisti e bibliotecari dell'Università di Roma la Sapienza. Recentemente ha pubblicato "Il dirottamento dell'Achille Lauro e i suoi inattesi e sorprendenti risvolti" (Mondadori 2016). È membro dell'Independent Scientific Evaluation Group del programma NATO Science for Peace and Security.

## L'Italia, la NATO, il Mediterraneo. Elementi di una storia intrecciata

SOMMARIO: 1. Le ragioni. – 2. La Repubblica italiana. – 3. Crisi e trasformazione. – 4. Le radici del presente

### 1. Le ragioni

Le strutture dell'alleanza politico-militare siglata col Trattato dell'Atlantico del Nord, che chiamiamo con l'acronimo inglese NATO, sono state costruite nel quadro del confronto fra i due campi della cosiddetta Guerra Fredda. Il conflitto fra le due superpotenze, Stati Uniti e Unione Sovietica, nasceva nel contesto europeo. L'epicentro di un conflitto mai sfociato in guerra aperta, ruotava attorno alla "cortina di ferro", che nella retorica del discorso tenuto dal primo ministro britannico Winston Churchill era calata sull'Europa. Dunque le prospettive di un temuto conflitto avevano un carattere marcatamente terrestre, con un possibile campo di battaglia che muoveva dalla Germania fino ai Pirenei. Nel caso di un'invasione delle forze del Patto di Varsavia, come si chiamava l'alleanza speculare della NATO, il dibattito strategico aveva visto la rappresentanza dei timori europei all'alleato statunitense. Dal 1950, nel pieno della guerra di Corea, la prima linea di difesa fu stabilita nella Germania occidentale, lasciando cadere le ipotesi che ponevano molto più a occidente tale limite. Questo permise nel 1955 la partecipazione della Germania Federale all'alleanza atlantica, che così divenne garante verso gli altri alleati europei anche della bontà della ricostituzione delle forze armate tedesche. La città di Berlino divenne il topos della Guerra Fredda e della divisione dell'Europa. Assieme a questo elemento incontrovertibile, che chiamava in causa l'impegno statunitense nel difendere i paesi dell'Europa occidentale, se ne intrecciavano altri, come la questione degli armamenti nucleari o il controllo del Mediterraneo, destinati a perdurare ben oltre la fine della Guerra Fredda e il collasso del sistema sovietico<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Una lunga nota bibliografica generale è necessaria. La trattazione della NATO come soggetto storico è inserita in varie forme nelle bibliografie della Guerra fredda, dunque questo breve elenco cerca di raccogliere alcuni lemmi completamente dedicati su cui è stato costruito il saggio. Certamente D. CALLEO, *The Atlantic Fantasy: The U.S., NATO, and Europe*, Baltimore, 1970 e L. S. KAPLAN, *The United States and NATO: The Formative Years*, Lexington, Kentucky, 1984. Per il tema del Mediterraneo L. S. KAPLAN, R. W. CLAWSON, R. LURAGHI, V. ALBA, *NATO and the Mediterranean*, Wilmington, Delaware, 1985, assieme ai lavori di M. DE LEONARDIS, *Il*

Concentrandoci sulla dimensione mediterranea, è opportuno ritornare sui passaggi storici della costruzione dello schieramento atlantico. L'impegno militare statunitense si fondava infatti politicamente sulla dottrina del presidente Harry S. Truman, che legava la sicurezza nazionale degli Stati Uniti all'aiuto ai popoli liberi in lotta contro il totalitarismo. Formulata nel 1947, la dottrina fu applicata nel 1948 in sostegno dei governi di Grecia e Turchia, dunque due paesi mediterranei furono legati alla sicurezza nazionale statunitense, elemento questo che accompagnò la preparazione del trattato dell'Atlantico del nord e dell'organizzazione che dal trattato sarebbe derivata, la NATO appunto. Il retroterra dell'applicazione della dottrina Truman era, anche in senso geografico, la collocazione dell'Italia nel campo occidentale ovvero che non passasse nell'orbita sovietica. La sconfitta del fronte popolare nelle prime elezioni della repubblica italiana fugò questa seconda possibilità; la realizzazione della prima, nella sua massima espressione dell'adesione dell'Italia al Trattato dell'Atlantico del Nord, fu un processo tutt'altro che scontato.

Il governo francese si impegnò affinché la Repubblica italiana fosse fra gli stati firmatari del trattato, il 4 aprile 1949. Come ricorda la storiografia, vari motivi presiedettero a questo orientamento, fra i quali è opportuno qui menzionare sia l'incremento dato dalla partecipazione italiana all'aliquota dei paesi cattolici firmatari, sia il bilanciamento al baricentro geografico del trattato, posto nel nord del continente europeo. Queste considerazioni sono senz'altro analiticamente valide rispetto al gioco politico fra gli Stati dell'Europa occidentale, ma dal punto di vista americano la rilevanza strategico-politica del mediterraneo era già un assioma, come lo erano altri cruciali bacini del pianeta. Vi era certamente una forte cogestione di queste aree col Regno Unito, nella quale gli Stati Uniti stavano passando da gigante comprimario a superpotenza protagonista. Una linea di tendenza nella *special relationship*, che si sviluppò negli anni successivi, iniziando però dal Mediterraneo. In questo mare il subentro avvenne prima rispetto ad altre bacini orientali, datando solitamente il suo inizio col ricordato sostegno statunitense al governo greco. Storicamente nell'area di influenza britannica, il governo del Regno Unito non fu più in grado di mantenere un efficace patronaggio sulle forze monarchiche ad esso fedeli nella guerra civile ellenica del 1946-49, che le opponeva alle formazioni comuniste nerbo della resistenza contro l'occupazione nazista. La vittoria del governo greco e della Democrazia Cristiana in Italia, evidenziavano che il con-

*ruolo della Marina militare nell'adesione dell'Italia alla NATO*, in *Rivista Marittima*, 2013, pp. 86ss; idem (in collaborazione con G. PASTORI), *Le nuove sfide per la forza militare e la diplomazia: il ruolo della NATO*, Bologna, 2007. Vi sono poi delle opere che hanno seguito i decennali dell'alleanza, come E. DI NOLFO (edited by), *The Atlantic Pact Forty Years Later: A Historical Appraisal*, Berlino, 1991. o di NUOVO L. S. KAPLAN, *The Long Entanglement: NATO's First Fifty Years*, Westport, Connecticut, 1999. Riferimento comprensivo dell'intero arco di vita dell'alleanza è G. SCHMIDT (edited by), *A History of NATO*, New York, 2001.

trollo del Mediterraneo fosse un a priori per gli angloamericani, precludendo l'ingresso dei sovietici sulle sponde del mare. Tuttavia questo a priori non doveva rientrare nelle priorità della NATO al momento della fondazione dell'organizzazione, ma doveva rimanere elemento laterale, perché fuori area dalla principale linea di difesa atlantica e inseparabilmente perché troppo importante per le rispettive politiche imperiali britanniche e statunitensi. Posizione questa facilmente giustificabile sul piano strategico, dacché la linea della possibile aggressione arrivava comunque dal cuore del continente europeo, come il blocco di Berlino del 1948-49 aveva dimostrato, e non dal mare. I francesi si trovavano invece in una situazione che comprendeva un braccio di Mediterraneo nell'ambito nazionale, poiché l'Algeria non era semplice colonia ma parte del territorio metropolitano della Francia. Questo aspetto marcava una differenza sensibile fra la partecipazione francese e quella britannica al comando integrato delle forze marittime mediterranee della NATO, perché la sponda algerina del territorio francese non poteva essere trattata al pari delle altre colonie dell'impero e dunque necessitò di un processo di decolonizzazione assai più difficile.

## 2. La Repubblica italiana

Problemi di cui era scervo l'altro grande alleato NATO del Mediterraneo, avendo la Repubblica italiana perduto le colonie dell'impero fascista. La posizione italiana era in bilico fra il flebile consenso interno che l'adesione al trattato aveva riscosso, e la necessità strategica delle piazzeforti sul territorio italiano nell'economia del confronto fra i due blocchi. È utile ricordare le difficoltà del capo del governo, Alcide De Gasperi, nel far convergere il suo stesso partito sulla scelta atlantica. D'altronde nell'Italia cattolica si riversavano le complicazioni che storicamente il Vaticano visse con gli Stati Uniti d'America, sebbene rilevanti elementi della vita ecclesiale avessero preso una netta posizione in favore del trattato atlantico. Sulla necessità strategica del territorio italiano, è invece bene ridimensionare la rilevanza dell'ovvio carattere peninsulare, per storicizzare invece le varie fasi di evoluzione della partecipazione italiana al sistema difensivo della comunità atlantica come elemento mediterraneo. Infatti il rilievo strategico delle basi che il governo statunitense stabilì sulle isole e sul continente italiano, nelle corde del Trattato, mutò con la ridefinizione degli assetti politici mediterranei. Cioè l'importanza dell'Italia nel controllo marittimo si accrebbe con lo svolgersi del percorso di decolonizzazione in Mediterraneo, non solo dell'Algeria ma soprattutto di Malta, congiuntamente al consolidamento delle strutture della NATO. A queste due dinamiche si intersecava l'evoluzione tecnologica degli armamenti, e la politica che ne derivava, cioè lo sviluppo dei vettori balistici armati con testate nucleari. L'entrata nella cosiddetta "età dei missili" ridusse il valore deterrente dell'aereo-

nautica, non essendo più questa l'unico vettore delle armi nucleari, così come era stato impostato nei primi anni delle armi nucleari: bombardieri in cielo in turnazione costante, che garantivano la *retaliation* anche in caso di distruzione dei centri di comando. Nel 1960 la NATO schierò i missili strategici *PGM-19 Jupiter*, prima in Puglia e successivamente nella provincia di Smirne, che minacciarono direttamente l'Unione Sovietica con testate nucleari. Scelta dalle molte implicazioni, ma che dal punto di vista geografico pareva esprimere il valore del territorio italiano verso l'interno del continente, come fianco meridionale della NATO assieme alla Turchia, e non verso il mare. Tuttavia, bisogna considerare che lo schieramento dei missili giungeva al termine di un periodo di fluida definizione delle strutture di comando NATO, a cui sarebbe seguita una fase – perdurante sino ad oggi – dove il carattere mediterraneo dell'Italia divenne un aspetto cardinale della sua integrazione nel sistema atlantico.

La costellazione dei centri di comando era stata inizialmente tracciata secondo un disegno che vedeva a Napoli la sua stella principale. Lì era stato istituito nel 1951 il comando alleato del sud, che comprendeva anche il comando delle forze navali del Mediterraneo. Già nel 1952, in parallelo con l'adesione al trattato della Grecia e della Turchia, il Comando delle forze navali nel Mediterraneo fu riorganizzato a Malta e posto sotto comando britannico. L'ingresso dei due Paesi, storicamente nemici, oltre a segnare un successo politico dell'alleanza foriero di positive complicazioni, pose la necessità di ricalibrare il baricentro di comando marittimo. L'isola di Malta, ancora possesso britannico, era un *asset* strategico in questa ridefinizione. Il comando di Napoli fu convertito nell'*Allied Forces Southern Europe* (AFSOUTH), uno dei due comandi strategici operativi del *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE), stabilito nel 1953 a *Rocquencourt* nell'*Ile de France*. Dunque i britannici ebbero il Comando Gibilterra Mediterraneo (COMGIBMED) e il Comando Mediterraneo Sudorientale (COMMEDSOUTHEAST), i francesi il Comando Mediterraneo Occidentale (COMMEDWEST), gli italiani il Comando Mediterraneo Centrale (COMEDCENT), i greci il Comando Mediterraneo Orientale (COMEDEAST) e i turchi il Comando Mediterraneo Nordorientale (COMEDNOREAST), che estendeva le sue competenze su tutto il Mar Nero.

Nello stesso anno 1952 in cui la NATO si allargava in Mediterraneo, importanti mutamenti avvenivano nelle altre sponde del mare. In Egitto veniva abbattuta la monarchia con un colpo di Stato militare, dalle cui fila repubblicane iniziò a stagliarsi la figura di *Gamal Abdel-Nasser*. Nell'anticolonialismo che informava gli insorti e particolarmente *Nasser* vi era un'ostilità verso le vecchie potenze imperiali europee, congiunta una tendenza a smarcarsi dal confronto fra i blocchi destinata a maturare a breve. Non vi era però alcuna preclusione verso gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica, con le quali *Nasser* intavolò varie trattative, fra le quali è utile richiamare una cospicua fornitura di armi dalla Cecoslovac-

chia. Congiunto al sostegno che i nasseriani fornivano ai ribelli algerini contro i francesi, in nome dell'ideologia pan-arabista che mirava alla costituzione di uno stato unitario di tutti gli arabi, l'armamento egiziano accrebbe l'ostilità dei governi di Francia e Regno Unito e rese più difficile la politica statunitense verso il nuovo regime.

L'anno successivo, Nasser nazionalizzò il canale di Suez espropriando la compagnia anglofrancese che ne deteneva i diritti. Ciò portò a una segreta intesa anglofrancese con gli israeliani, al fine di debellare militarmente la repubblica araba. Sebbene nel cuore dell'Europa la rivoluzione ungherese del 1956 avesse scosso le coscienze e mostrato il duro assetto conformatosi attorno alla cortina di ferro, nello stesso anno, negli stessi giorni, la crisi di Suez e la guerra che ne seguì toccarono le corde dell'alleanza atlantica. Nella frustrazione dei disegni anglofrancesi di mantenimento di una forma di controllo sul ribollente scenario arabo, avvenuta in seguito alla minaccia sovietica di intervenire anche con armi nucleari in difesa dell'Egitto, e alla dura censura politica statunitense verso gli europei, maturarono nuovi elementi. La Jugoslavia guidata da Jozif Broz detto Tito, sponda difficile soprattutto per gli italiani, si era unita in quell'anno all'Egitto e ad altri paesi del sud del mondo nel movimento dei non allineati, rendendo il panorama politico degli stati mediterranei ancor più dinamico. I francesi intrapresero decisamente la ricerca di un'opzione nucleare autonoma, per riscattare lo status internazionale della Repubblica dal fiasco di Suez e per non dover accettare quella forma di "nuclear-sharing" americano accolta dagli italiani con i missili *Jupiter*, che restavano sotto controllo statunitense col sistema della doppia chiave necessaria per l'attivazione delle testate. L'atomica francese fu testata con successo nel 1960, mentre infiammava la guerra d'Algeria, conclusasi due anni dopo con gli accordi di Evian che resero il Paese nordafricano indipendente dalla Francia. Il Comando NATO del Mediterraneo Occidentale (COMMEDWEST) fu spostato da Algeri a Tolone, perdendo spazio strategico.

### 3. Crisi e trasformazione

Nell'autunno dello stesso anno, la crisi dei missili a Cuba riportò il fulcro della guerra fredda sulla questione degli armamenti nucleari. Dopo lo schieramento dei missili in Italia e Turchia, a cui si aggiungevano i missili schierati in Gran Bretagna, la scelta filosovietica del governo rivoluzionario cubano parve sparigliare le carte del gioco strategico. I cubani intendevano prioritariamente difendersi da un intervento armato promosso dagli Stati Uniti e solo secondariamente saldare politicamente la loro rivoluzione al blocco orientale. Il prospettato schieramento di missili sovietici armati con testate nucleari sull'isola caraibica rese concreto il rischio di una guerra nucleare, poiché il territorio statunitense avrebbe cessato di essere santuario, escluso cioè dalla gittata dei



missili nucleari. Gli Stati Uniti uscirono con una vittoria di immagine, politicamente importante, perché i russi rinunciarono ad installare i missili a Cuba, ma dovettero strategicamente pagare dazio della dismettendo i missili in Italia e Turchia. Una decisione ambivalente, intrapresa dalla presidenza di John Fitzgerald Kennedy, che investiva i due paesi mediterranei. Infatti i missili *Jupiter* furono ritenuti dagli americani tecnologicamente superati, rispetto ai nuovi missili UGM-27 *Polaris*, lanciabili da navi e soprattutto da sottomarini. Come sempre le scelte tecnologiche sono inseparabili dalle decisioni politiche. Ammesso che i missili *Polaris* erano di poco più recenti degli *Jupiter*, ciò non significava che questi ultimi, schierati da appena due anni, fossero già obsolescenti. Di conseguenza fu proprio l'impegno politico statunitense nella difesa della lontana Europa ad essere nuovamente percepito come incerto. Infatti se la risposta a un'invasione sovietica era consegnata al lancio di missili dai sottomarini, invece che da basi poste sul territorio degli Stati alleati e soggetti in prima battuta a una possibile aggressione, l'intervento statunitense diveniva ancor più discrezionale. Esso era il cuore dell'alleanza, pertanto un suo affievolimento – vero o percepito che fosse – scuoteva i fondamenti della NATO. Bisogna aggiungere che il Trattato non prevedeva automatismi di risposta di fronte all'aggressione di un Paese membro, dunque la qualità delle assicurazioni agli europei si dava su un piano di carattere politico sempre contingente, con la ricerca di costanti conferme. Che la decisione statunitense fosse parte della dottrina kennediana della risposta flessibile, non vi erano dubbi: gli Stati Uniti avrebbero reagito proporzionalmente alle minacce sovietiche, senza passare immediatamente all'attacco nucleare. All'interno di tale approccio dottrinario però, la condivisione degli armamenti nucleari veniva ridotta, e la vicenda italiana fu rappresentativa. Infatti la marina italiana aveva già dal 1961 predisposto l'incrociatore Giuseppe Garibaldi ad equipaggiarsi con i *Polaris*, e progettato il Vittorio Veneto con la stessa caratteristica, solo che alla fine gli Stati Uniti non conferirono i missili. In questo clima di costante ridefinizione, il presidente francese Charles de Gaulle nel 1966 decise l'uscita delle forze francesi dalle strutture integrate della NATO, compiuta l'anno successivo. Il peso della decisione francese fu ovviamente dirompente, e portò inedite trasformazioni alle strutture dell'alleanza. Nello scenario mediterraneo, il comando di Tolone fu chiuso e le sue competenze trasferite a Napoli. Nello stesso anno però anche il comando navale del Mediterraneo a guida britannica fu sciolto in seguito all'indipendenza di Malta e alla crescita di un orientamento neutralista dell'isola.

Dunque il NAVSOUTH di Napoli, che delle Forze alleate mediterranee ereditava il ruolo, fu attivato con la ristrutturazione organizzativa del 1967, divenendo pivot del comando marittimo per il Mediterraneo, non solo per quello centroccidentale di diretta competenza. Congiuntamente a questo rinnovato ruolo per l'Italia, si aprì una fase in cui la NATO iniziava anche ad elaborare un nuovo ruolo per il Mediterraneo. In sintesi, il



bacino non era più soltanto il collegamento marittimo del fianco meridionale della NATO, ma un'area strategica di primo piano.

Il rapporto del Consiglio Atlantico sui compiti futuri dell'alleanza, presentato nello stesso anno 1967 dal ministro degli Esteri belga *Pierre Harmel*, aprì un inedito processo di trasformazione della NATO. Proprio nei suoi risvolti militari, il rapporto esaminò le "exposed areas" cruciali per la NATO, e la prima fra queste era il Mediterraneo. Effettivamente una rinnovata assertività sovietica stava spostando ingenti forze del Mar Nero oltre gli Stretti: da 1964 al 1970 il transito del naviglio sovietico triplicò, e dal 1965 la Flotta del Mar Nero schierò la sua Quinta "Eskadra" nel Mediterraneo, chiamata SOVMEDRON (*Soviet Mediterranean Squadron*) dalla NATO. Essa doveva bilanciare il potere della Sesta Flotta statunitense, tentando di orientare secondo gli schemi della guerra fredda i conflitti esistenti fra i Paesi rivieraschi come parte della strategia da anni avviata di costruzione di un campo "antimperialista" dei paesi extraeuropei. Di fronte alla SOVMEDRON la posizione turca era sì di prima linea, ma vincolata ai trattati di libera navigazione dagli stretti; la Grecia ancor più indebolita dal regime dei colonnelli, instaurato nel 1967; Francia e Gran Bretagna in ripiegamento per i motivi citati: l'Italia divenne fra gli stati rivieraschi l'alleato NATO di primo piano in Mediterraneo. Questo rafforzò la dimensione marittima dell'intervento delle superpotenze nel conflitto arabo-israeliano, infatti l'Unione Sovietica ampliava il sostegno al campo arabo, intensificando in particolare la cooperazione militare con l'Egitto tramite lo spazio marittimo. Se la guerra arabo-israeliana del 1967 fu influenzata dalla presenza russa, in termini tuttora dibattuti dalla storiografia, è invece fuori discussione il fatto che il naviglio sovietico alla rada ad Alessandria e Porto Said abbia dissuaso gli israeliani dal bombardare tali porti. Fra una guerra e l'altra, la presenza sovietica in Egitto compì la sua parabola, dacché alla vigilia della guerra del 1973 il presidente egiziano *Anwar al Sadat* espulse i consiglieri militari sovietici dal Paese. Nel corso delle trattative di pace, l'Egitto si avvicinò all'occidente e alla NATO, mentre i sovietici tennero saldamente i porti siriani.

#### 4. Le radici del presente

Nel 1969 in Libia un colpo di stato rivoluzionario instaurò la repubblica e aprì la lunga stagione dominata dalla figura di Muhammad Gheddafi, che si proclamava erede del panarabismo nasseriano. Questo rivolgimento dinamizzò ulteriormente la situazione, iniziando a costituire un'area di crisi nel mediterraneo che chiamava in causa gli italiani e la loro storia recente. In Italia nel corso degli anni Settanta, per un complesso di motivi non confinabile unicamente alla realtà interna, la causa palestinese raccolse inedite simpatie, e d'altronde le relazioni italiane con i Paesi arabi, Libia inclusa, si svilupparono ben oltre il sempre strategico orizzonte degli idrocarburi. Tuttavia sul piano strategico la rilevanza dell'isola di Malta si

accrebbe proprio in relazione al nuovo regime libico, e furono gli italiani a condurre la politica verso l'isola nell'ambito degli alleati atlantici. Nel Mediterraneo orientale greci e turchi erano avvolti nelle spire della questione cipriota che impantanava gli stessi britannici, detentori sull'isola della strategica base di Akrotiri, dunque gli italiani erano effettivamente gli alleati NATO maggiormente disponibili a cogliere gli spazi politici che si aprivano nelle relazioni con i paesi rivieraschi.

Quando, su invito del presidente americano Jimmy Carter, il governo italiano fu coinvolto nel sostegno al processo di pace, con lo specifico obiettivo di agire sugli egiziani, l'intesa fra Italia e Stati Uniti in ambito mediterraneo fu ulteriormente rafforzata. Parallelamente gli italiani riuscirono ad inserirsi nella politica di neutralità maltese, ottenendo un accordo di tutela italo-maltese che di fatto escludeva non solo le aspirazioni sovietiche, ma soprattutto gli aggressivi interessi libici sullo spazio marittimo dell'isola. Così, nel corso degli anni Ottanta, le strutture NATO nel Mediterraneo furono sempre più chiamate in causa da crisi e interventi solo tenuemente legati alla difesa dall'espansionismo sovietico, vero o percepito che fosse, ma sempre più legati alla questione del terrorismo di matrice mediorientale quale minaccia alla sicurezza mondiale o più in generale a quelle aree di instabilità esterne al confronto bipolare, quale il golfo persico dopo la rivoluzione iraniana del 1979.

Le missioni delle forze multinazionali – a geometria variabile di Paesi partecipanti – videro l'Italia inviare dei contingenti militari per la prima volta dalla guerra di Corea, ma con la sostanziale differenza di un consenso interno mai tributato precedentemente. Valga ricordare il caso della forza multinazionale in Libano che, sebbene sotto egida ONU, impiegò le basi NATO italiane per una missione che permise l'evacuazione dei miliziani dell'Organizzazione per la liberazione della Palestina (OLP) da Beirut assediata delle forze israeliane.

I frutti di questa politica non tardarono, dacché nel corso degli anni Ottanta l'Egitto iniziò una collaborazione con la stessa NATO, ospitando e partecipando alle esercitazioni congiunte dal nome in codice "Operazione *Bright Star*", ripetute su base tendenzialmente biennale fino ad oggi. Un avvicinamento notevole, che portò ancor di più la NATO nel gioco politico dei paesi MENA (Middle East and North Africa), con un'inevitabile esposizione delle strutture e del personale stesso. Valga qui richiamare un paio di episodi occorsi nel 1985-86, come il bombardamento israeliano del quartier generale dell'OLP, stabilitosi a Tunisi, che portò alcuni osservatori arabi a sospettare un supporto logistico NATO ai bombardieri israeliani; oppure la crisi diplomatica fra Italia e Stati Uniti attorno alla base di Sigonella, in Sicilia, derivata dal dirottamento della nave da crociera italiana "Achille Lauro". Di altro tenore furono i raid statunitensi in risposta alle provocazioni libiche sul Golfo della Sirte, poiché essi segnarono una distanza del governo italiano da quello statunitense rispetto alla gestione

delle mire di Gheddafi. Questo nonostante in Italia vi fosse allora uno dei governi più atlantisti della repubblica, presieduto dal socialista Bettino Craxi che aveva condotto il suo partito a promuovere lo schieramento dei missili BMG-109 *Tomahawk* e MGM-31 *Pershing*, i cosiddetti euromissili.

Nel 1989, l'avvio del collasso del sistema sovietico parve aumentare, se possibile, gli spazi per la politica italiana nel Mediterraneo e quindi gli spazi dell'Italia nella NATO, ma la crisi politica apertasi in Italia nel 1992 certamente ne ridimensionò le aspirazioni, senza eclissare del tutto le posizioni acquisite nell'ambito dell'alleanza. Su questo piano la stagione della Seconda Repubblica fu segnata dall'intervento nei Balcani, prima in Bosnia-Erzegovina e poi in Kosovo, dove l'Italia fu in prima linea verso un fronte fluido di allargamento della NATO ai paesi dell'Europa orientale. Ma l'Italia fu anche in prima linea nel ricercare un'intesa NATO-Russia, che nel tramonto della Prima Repubblica fu vista come cardine d'azione. Il turbine della storia non ha permesso lo sviluppo di questa ipotesi, oggi ai minimi termini. Maggior fortuna ebbe il *Mediterranean Dialogue*, promosso nel gennaio 1994 dal governo Ciampi, anche perché fu un'iniziativa di diverso carattere<sup>2</sup>. Il *Mediterranean Dialogue* ha creato un partenariato bilaterale dei paesi NATO con i paesi della sponda sud del mare, promuovendo la cooperazione, lo scambio di informazioni e in generale la concezione di sicurezza. Questo approccio ha incrementato senz'altro la qualità della *public diplomacy*, ma attraverso i programmi di partenariato ha reso possibili cooperazioni mirate, per esempio, al contrasto al terrorismo. Nel 2004 una ristrutturazione dei comandi crea l'*Allied Joint Force Command (JFC) – Naples* dal precedente AFSOUTH, prima nel quartiere di Bagnoli e poi dal 2012 a Lago Patria. All'interno del JFC è stata costituita, nel 2017, la *NATO Strategic Direction South – Hub*, che dallo spirito del *Mediterranean Dialogue* traduce linee operative verso i Paesi della sponda meridionale del mare. In mezzo sono avvenute le cosiddette primavere arabe, che hanno cambiato il panorama politico dei Paesi coinvolti nel *Mediterranean Dialogue*. Quando francesi e britannici sono intervenuti nell'insurrezione libica contro Gheddafi, il quadro politico italiano era fragile e frammentato. Non di meno, gli italiani sono riusciti a riportare l'intervento in un ambito NATO, evitando così un'azione meramente unilaterale che richiamava il pericoloso precedente del 1956. Si è trattato però di un contenimento delle forze centrifughe, essendo ancor oggi la Libia in balia delle milizie e priva di un vero stato nazionale. Ma se la politica estera italiana avrà la possibilità di intervenire nella conclusione della virulenta crisi libica, per essere efficace essa dovrà verosimilmente contare su una nuova azione concertata in ambito NATO.

<sup>2</sup> Data la rilevanza del tema per la politica italiana, è utile richiamare M. Ambrosetti, *NATO's Mediterranean dialogue*, in *The International Spectator*, 2001, n. 1, pp. 83ss.

## Prof. Massimo Lo Cicero

Massimo Lo Cicero è un economista che ha insegnato in molte università italiane dal 1984 ad oggi: L'Orientale di Napoli; La Parthenope di Napoli; La Federico II al Politecnico della Ingegneria Gestionale di Napoli; La seconda Facoltà di Economia, Tor Vergata, di Roma; La Sapienza di Roma; Suor Orsola Benincasa di Napoli.

Molti progetti universitari nelle Università dell'America meridionale, della Russia e della Germania; tra gli anni ottanta ed il 2006.

Si è laureato nella Facoltà di Economia e Commercio della Università di Napoli, Federico II, con 110/110 e Lode, nel Luglio 1973.

Massimo Lo Cicero è anche un revisore dei conti e un giornalista che scrive sui temi della crescita, lo sviluppo economico, la finanza.

Ha lavorato come amministratore nelle banche e nelle imprese industriali, come senior advisor in team di coordinamento e sviluppo di progetti imprenditoriali e finanziari.

Ha ricevuto il premio Ischia Internazionale di Giornalismo, per la sezione speciale di Economia. Nel 2003 ha pubblicato il volume "Impresa, Incertezza e Investimenti; dal corporate al project financing" edito dalla Utet. Nel 2004 ha pubblicato "Cingolo, lo schema Tanzi, con Pierluigi Bersani, Enrico Letta e Massimo Lo Cicero". Nel 2010 ha ricevuto anche il Premio Sele d'Oro per il miglior volume edito sui temi della questione meridionale: "Sud a perdere? Rimpianti, rimorsi e premonizioni", edito da Rubbettino. A luglio del 2016 ha pubblicato il volume "Quale politica economica? Europa, Italia e Mezzogiorno" di Guida Editore.

Nella politica economica si devono tenere unite l'orizzonte e le radici.

*Bottom Up vs. Top Down: guardare dall'alto per fare espandere le cose troppo piccole*

SOMMARIO: 1. – 2. Da dove veniamo e dove dobbiamo andare? – 3. Banche, imprese ed università: una leva per il Sud. – 4. La Campania: luci ed ombre. – 5. Perché l'Italia cresce poco? – 6. Come isole nella corrente. – 7. Le prospettive per l'economia italiana nel 2018. – 8. Il triangolo europeo: politica, economia, geopolitica.

Il 29 febbraio 2016, c'era una intervista a Domenico Arcuri, l'amministratore delegato di Invitalia, che annunciava, ancora una volta, le prime informazioni sul futuro possibile di Bagnoli. Per la prima volta un manager pubblico voleva spiegare cosa vuol fare e come lo vuole realizzare. Gli attori delle organizzazioni pubbliche, invece, si intrattengono troppo spesso sul racconto ai cittadini dei problemi che impediscono di dire cosa e come si possano realizzare obiettivi capaci di trasformare lo stato delle cose.

Gli amministratori delle Regioni meridionali, ad esempio, raccontano da decenni quanto sia difficile realizzare traguardi attraversando i dedali interni delle loro organizzazioni. Ho chiesto a molti assessori, dagli anni novanta in poi, di diverse correnti politiche di opinione, se si possano raccontare i risultati realizzati con i fondi europei per trasformare la produzione, le infrastrutture, le organizzazioni del welfare: per migliorare le condizioni della popolazione meridionale.

Le risposte sono state sfuggenti e, tutto sommato, inconsistenti.

La dichiarazione di Arcuri mi sollevava da questo oggettivo pessimismo: «Noi (Invitalia) siamo abituati a fare le cose, poi dividerle nelle sedi istituzionale, infine, a comunicarne i contenuti». Si annunciavano interventi sull'ambiente ed i contenuti del «programma, che presenteremo a fine marzo. Una cosa è certa, non sarà una posizione né ideologica, né di maniera, ma tecnicamente sostenibile ed economicamente perseguibile». *Chapeau*: perché Arcuri ci metteva la faccia e doveva rendere conto e ragione di come e cosa abbia saputo fare. Ci mette la faccia e se la deve giocare. E questo non è certo il tratto ricorrente delle politiche pubbliche.

Ma vediamo come e quali potrebbero essere queste politiche.

Negli anni alle nostre spalle si sono scontrati due comportamenti: le politiche dal basso, *bottom up* (le istituzioni locali che presidiano i territori) e quelle calate dall'alto, *top down* (il governo nazionale che crea le grandi infrastrutture ed i contesti di contorno per lo sviluppo industriale e la redistribuzione della ricchezza prodotta). Se vogliamo mantenere l'Italia nelle prime file dell'Unione europea dobbiamo ridistribuire i pesi e le misure di queste due politiche.

Nel Sud dell'Italia abbiamo esagerato con il *bottom up* ed i territori: guardare il centro del proprio ombelico non è la migliore strategia per attivare la crescita. Noi abbiamo bisogno di contesti di largo raggio per includere i progetti di territorio nella struttura complessiva della strategia di Governo: ammesso che questa strategia esista, ovviamente.

La cabina di regia, il commissario che riordina l'area di Bagnoli e la struttura di Invitalia, al servizio della strategia del Governo, sembra un eccellente studio di caso. Una scommessa che potrebbe ribaltare l'eccesso di localismo.

Ma perché bisogna trovare questo nuovo equilibrio tra localismo e centralismo nel nostro paese? Per il semplice motivo che l'Italia si sta spaccando in due: tra il Sud ed il Centro Nord. Mentre noi, gli italiani, dobbiamo ritrovare l'equilibrio di una coesione nazionale. Nel 2015, per fortuna, il prodotto interno lordo del paese (il PIL) aveva ripreso, assai moderatamente, la crescita. Nel 2011 l'Italia aveva un prodotto interno lordo di 1.613 miliardi di euro. Nel triennio successivo il PIL si è ridotto del 2,8% nel 2012, poi si è ridotto del 1,7% ed ancora dello 0,34% ed infine, nel 2015, con uno scatto di reni, siamo ad uno 0,8% (0,760, per essere precisi). Nei tre anni alle spalle del 2015 abbiamo perso 4,9% di PIL.

Dunque questa modesta rimonta, che è importante e non deve essere sottovalutata, portava il nostro prodotto interno lordo del 2015 solo a 1.547 miliardi di euro. I due valori sono stati costruiti dall'Istat a prezzi concatenati: cioè collegati alle dinamiche dell'inflazione e della descrizione reale, non solo monetaria, della crescita. L'Istat ci dice, insomma, che nel 2015 abbiamo prodotto merci e servizi per un valore inferiore a quello del 2011 ma siamo tornati a crescere. Ora dobbiamo riprenderci altri 4 punti percentuali di crescita nei prossimi anni: per tornare ai valori reali del 2011! Un anno terribile: che segnò l'avvento del Governo Monti e la nomina di Draghi alla Banca Centrale Europea (BCE). E' stato un triennio faticoso e complesso ma, purtroppo l'economia italiana è debole: perché l'Unione europea presenta un tasso di crescita pari ad 1,9% e l'area euro un tasso di crescita pari ad 1,5%. Italia, Estonia ed Austria, invece, sono tutte sotto l'uno per cento nel 2015.

L'Italia presenta anche ulteriori problemi. Non ci possiamo permettere un paese tagliato in due. Per questo serve una politica di contesto



nazionale mentre le istituzioni pubbliche del Mezzogiorno dovrebbero darsi una sveglia.

## 2. Da dove veniamo e dove dobbiamo andare?

Da molto tempo la nebbia dell'incertezza ci ostacola non poco. Dal 1994 ad oggi ci sono almeno trenta anni nei quali il deterioramento della politica e la trasformazione dei partiti politici hanno deteriorato larga parte della economia e della società italiana ma anche le strutture dello Stato e delle principali Istituzioni. Dobbiamo necessariamente ripercorrere questi trent'anni e cercare di ribaltare i nostri orizzonti futuri lasciando alle spalle questi anni deteriorati.

Una politica economica nazionale dovrebbe includere sud e nord per avere un'adeguata reputazione in Europa. Non bisogna chiudere le imprese meridionali nella riserva indiana delle Regioni e della retorica meridionale. Servono le banche, della grande tradizione europea, ma serve ancora di più l'industria finanziaria: le non banche. Per costruire la crescita e governare lo sviluppo, le Regioni hanno funzioni di redistribuzione e di *welfare*: non di crescita economica.

Partiamo da queste esigenze. Da una parte si vuole chiudere l'economia e la società meridionale in una sorta di struttura autosufficiente, capace di contenere e gestire se stessa, anche attraverso la presenza degli enti regionali e dei comuni e delle provincie, ma, d'altra parte, il sistema economico e sociale del Mezzogiorno non è in grado di organizzarsi e governare le proprie risorse e quindi non possa né debba farlo.

Mentre la politica economica della crescita – quella che si realizza con imprese efficienti e competitive ed investimenti rischiosi ma efficaci, una volta che abbiano generato ricchezza e non perdite – deve necessariamente rappresentare un percorso omogeneo e coerente per l'intero paese.

Dalla Ricostruzione al Piano Vanoni, dallo sviluppo industriale del Sud ai piani di Ugo La Malfa e di Giolitti, la percezione della crescita come leva dello sviluppo era evidente e coerente. L'esplosione della questione settentrionale, viste le sciagure degli anni ottanta nel Mezzogiorno, e la fragilità progressiva della riforma regionale in Italia, e la progressiva erosione dei partiti politici, hanno smantellato sia il problema della crescita che la identità comune del sistema industriale ed imprenditoriale del nostro paese.

Ora siamo di fronte ad un doppio problema: decifrare cosa e come si possa riorganizzare la dimensione delle imprese e degli investimenti nel Mezzogiorno; come collegare la politica nazionale con quella dell'Unione europea. Se guardiamo ad aziende italiane di piccole e



medie dimensioni – denominate “gazzelle” per il ritmo che hanno impresso dal 2007 al 2015 per uscire dalla crisi – si vede che in Italia, nel 2007, esisteva un numero significativo di queste imprese (3962) rispetto a quelle del Mezzogiorno, che erano 680. Queste ultime sono il 17% del totale; il PIL del Mezzogiorno rispetto all’Italia quota al 23%. Insomma abbiamo anche cultura e capacità industriale ma non nella misura sufficiente per definire come un insieme chiuso la “grande regione meridionale”, spacchettata a sua volta in ambiti regionali che, in quanto istituzioni, operano nella sanità, nei trasporti, nell’urbanistica, nell’agricoltura e nella formazione. Certamente non nella politica economica nazionale.

Ma non bastano le aggregazioni tra imprese nel Mezzogiorno; servono, invece, relazioni adeguate tra imprese e banche nel Mezzogiorno. Perché nel Sud non ci sono ancora strumenti adeguati dei mercati finanziari; ci sono banche troppo grandi ed imprese troppo piccole; ci sono molti debiti e poco capitale nelle imprese esistenti; la lunga recessione ha trasformato i crediti degli ultimi anni in crediti deteriorati.

Il Ministro Padoan aveva agito con strumenti fiscali per accelerare i criteri di ammortamento degli investimenti ed offrire crediti di imposta: per ottenere, negli anni successivi all’investimento, sgravi fiscali. Sono misure idonee, ma non ancora sufficienti rispetto ai problemi descritti. Serve liquidità al sistema delle imprese meridionali: per allungare i debiti in scadenza e per ottenere fondi con i quali sviluppare gli investimenti. Utilizzando anche gli strumenti dell’industria finanziaria: le non banche. Bisogna guardare all’industria della finanza: a quelle non banche che potrebbe essere utili nei progetti delle piccole e delle medie imprese. Imprese da 5 a 10 milioni di fatturato che potrebbero utilizzare, grazie ai così detti *mini bond*, obbligazioni che si affiancano ai prestiti bancari, da 500mila ad un milione di euro, per sviluppare i propri investimenti. Le medie imprese, tra i 10 ed i 50 milioni di euro, sarebbero altrettanto, ed in proporzione, supportate ad intraprendere investimenti sia all’estero che sul mercato interno.

Questi sono i problemi dell’integrazione tra un Mezzogiorno, screditato e ridimensionato nelle sue potenzialità economiche e sociali. Ma sono anche i problemi di una possibile, ed ancora inutilizzata, integrazione tra Sud e Nord del Paese. E tra l’Italia e l’Unione europea.

Perché non riusciamo a superare questi problemi e gli effetti negativi che generano? Nel secondo trimestre del 2016 viene meno il tentativo di ripresa della crescita economica. Ai problemi interni si aggiungono quelli esterni: l’incertezza generata dalla geopolitica del Mediterraneo e del Medio Oriente; la divaricazione tra la ripresa della crescita negli Stati Uniti rispetto all’Unione europea; la separazione, creata dalla Brexit, tra UK ed il resto dell’Europa, che genera per ora una svalutazione radicale della sterlina ed un rafforzamento dell’asse

tra il Centro-Nord dell'Europa, la Russia e la Turchia; la tendenza, in ragione della Brexit, a rilanciare una relazione tra Cina e Stati Uniti dal lato del pacifico e non dell'atlantico. Una relazione atlantica, tra USA, UK ed UE dovrebbe essere, almeno per altri trenta anni un perno di riferimento verso i paesi emergenti.

### **3. Banche, imprese ed università: una leva per il Sud**

Serve una nuova stagione nel Mezzogiorno: un progetto nazionale che faccia crescere insieme il Nord ed il Sud, come accadeva negli anni cinquanta. Ad una assemblea nazionale sul Mezzogiorno, nella prima decade di novembre il 2016 e promossa dalla Regione Campania, il Rettore della Federico II, Gaetano Manfredi ha spiegato che il mondo vive oggi di accelerazione dei tempi e dei modi per l'innovazione e la crescita.

Le imprese, le banche e le Università – insomma le organizzazioni – devono agire in tre direzioni: aprire i propri confini reciprocamente; spingere verso nuove frontiere cognitive le proprie risorse umane; la competizione deve svilupparsi in una gestione caotica di progetti potenziali. Perché non sono le grandi gerarchie a costruire il futuro ma lo scambio tra una miriade di entità: un pulviscolo di organizzazioni che si muovono contemporaneamente. Questa prospettiva potrebbe essere la leva capace di riportare il Mezzogiorno e l'Italia dalla crescita allo sviluppo.

Sarà lunga questa strada da percorrere, ma potrebbe lasciare alle spalle la contrapposizione tra la questione meridionale, centenaria, e la questione settentrionale: quando negli anni Novanta scomparirono i partiti politici e, di conseguenza, la politica delle strategie e degli orizzonti di lungo periodo.

Seguendo l'impianto di Manfredi, forse, si devono anche ribaltare i titoli sugli interventi del dibattito: Economia ed Imprese, Politica e Società. Perché l'economia e gli imprenditori si stanno avviando verso una coesione reciproca produttiva mentre la politica affanna e la società, di fronte all'affanno della politica, riduce il proprio tasso di attenzione alla politica stessa. Imprenditori e banche, invece, sono oggi al centro di una possibile ripresa, a condizione di avere un maggior grado di libertà, non certo di liberismo accanito. Questo margine di libertà serve per ridimensionare gli attriti tra imprese e pubblica amministrazione; ma anche per ricostruire l'assenza di una visione di lungo periodo, da sottoporre agli attori della politica, per rianimare la meta della strada da percorrere: da parte della società che si aspetta, prima o poi, una domanda di partecipazione e di supporto per costruire nuove orizzonti.

Ma torniamo allo spazio degli imprenditori e delle banche come due nodi preoccupanti delle condizioni in cui agiscono oggi nel Mezzogiorno. Di imprenditori capaci, in Campania, ce ne sono sicuramente. Sono quelli che hanno creato un salto di qualità per le risorse umane che gestiscono e che hanno saputo profittare della caduta dei tassi di interesse fino a zero, da parte di Draghi che, così facendo, ha ridotto i tassi di cambio tra euro e dollaro mentre le imprese hanno allargato con le esportazioni i propri mercati: in Europa e nel mondo. Ci sono, però, anche imprese piccole, forse troppo piccole, che questa opzione non possono praticare. Ed, a fronte di questo grande numero di imprese piccole, ci ritroviamo con poche reti gestite dalle grandi banche italiane ed internazionali nel Mezzogiorno.

La pattuglia della manifattura e delle filiere regionali (avionica, moda ed *automotive*) ha una sua consistenza, ma la demografia della Campania, con i suoi sei milioni di abitanti, ha bisogno di diminuire la disoccupazione e di dare lavoro anche alle piccole imprese ed alle reti di servizi adeguate: collegando turismo, beni culturali e *food & beverage*. Per aprire una strada praticabile a questo gruppo di imprese più fragili serve una decisa ripresa di fiducia reciproca tra le banche e le stesse imprese. Alla forza per scommettere sul rischio la possibilità di rendere più grandi le imprese, le banche potrebbero articolare anche supporti ulteriori dell'industria finanziaria: dai *mini bond* ai consorzi di garanzia.

La Campania è la regione più grande del Mezzogiorno continentale, la seconda regione è la Puglia. Insieme sono 10 milioni di abitanti, ed aggiungendo le altre regioni meridionali, si arriva ad un mercato di 20 milioni di consumatori. Irrobustire le imprese piccole o fragili, supportare le imprese di successo ed orientarle verso il mercato interno e non solo verso l'export, farsi affidare le risorse finanziarie dei fondi europei e nazionali dalle regioni per valutare e sviluppare grandi progetti infrastrutturali: per le banche del Sud sembrerebbe che possa esistere un ragionevole spettro di mercati interessanti! Una rete leggera, ma efficace, tra le regioni meridionali sarebbe un tassello importante per dare una coerenza a progetti nazionali di investimento.

Banche, imprese ed università meridionali dovrebbero quindi essere le colonne portanti della rete. Questa conclusione sarebbe la dimensione liberale, rispetto agli attriti con la pubblica amministrazione centrale e le regioni meridionali. Lo Stato ed il Governo, del resto, devono accompagnare, ma non certo gestire in futuro, la crescita dell'economia.

## 5. La Campania: luci ed ombre

La Campania è la prima regione del Mezzogiorno, con una popolazione di 5.839.084 persone; solamente la Lombardia ed il Lazio, Mila-

no e Roma, hanno caratteristiche più larghe; oltre dieci milioni la Lombardia, poco oltre, cinque milioni e ottocentomila novantotto persone, quasi uguale alla Campania il Lazio. Questa terna si può specchiare nelle nuove città metropolitane: Milano, Roma e Napoli.

Napoli è un nocciolo duro della Campania, 1.179 mila chilometri quadrati: solo 8,6% rispetto ai 13.671 chilometri quadrati nella regione. Il nocciolo, infatti, si conferma in questo perimetro con una popolazione di 3.107.006 persone, 2.635 persone per ogni chilometro quadrato. Caserta e Salerno sono il nord ovest ed il sud est della Napoli metropolitana; sulla cerchia di Avellino e Benevento risiedono a Nord le altre due province. Salerno ha più comuni, superficie ed una popolazione che supera il milione di persone; Caserta è singolare, quasi la metà della popolazione salernitana, la metà della superficie salernitana, alta densità rispetto a Salerno, due terzi in meno del numero dei comuni salernitani; sommate Avellino e Benevento si contano 700.000 persone, una superficie simile ad entrambe, 2.800 chilometri di superficie, per i comuni 118 ad Avellino e 78 a Benevento. Nell'area metropolitana di Napoli i comuni sono 92.

La prima sensazione geopolitica della Campania è duale: una grande metropoli, la terza d'Italia, che viene compressa in oltre tre milioni di persone rispetto alle dimensioni delle altre quattro province, ed agli squilibri tra popolazione e superficie.

La seconda sensazione è la distorsione che si accentra nel nocciolo duro, mentre la capacità di Caserta e Salerno è proiettata per la creazione di imprese per l'industria, per il commercio, il riordino del *real estate* ed anche per la rete delle organizzazioni collegate al turismo. La cerchia degli Appennini, dove si collocano Avellino e Benevento, si aggiunge ad una rete importante di autostrade, ma non c'è ancora un sistema ferroviario verso la Puglia, la Calabria e la Basilicata. Ma è proprio dal nocciolo duro della metropoli che è nata ad Afragola una grande stazione di smistamento, tra la Puglia e la Calabria.

La terza sensazione si conclude nella necessaria capacità, tra pubblico e privato, di reggere e collegare tra loro i gruppi sociali e la mancata sensibilità di costruire una serie di insiemi comuni. Essendo noto che una somma di attori, singolarmente chiusi in se stessi, non riesce a presentare i risultati che una comunità coesa possa generare crescita e sviluppo. Le difficoltà, e le opportunità mancate, relativamente alla transizione degli anni novanta ai successivi 2018 anni, impegnati in Campania, hanno ritardato sia la crescita che lo sviluppo.

La Campania, dopo l'ingresso nell'area euro si è ritrovata con la spinta degli anni Novanta, ma ha accusato lo scoppio della crisi americana nel 2008.

La Campania, come la Puglia, la Calabria e la Basilicata, hanno su-

bito un rallentamento della crescita mentre la ripresa si è concentrata verso il Nord ed il Centro dell'Italia. La Campania, ed il Sud, riusciranno a rimontare lo stallo della recessione solo nel 2022. Ma il Mezzogiorno tornerà probabilmente verso il 2022 e, con la stabilizzazione dei prossimi anni – come valutano il FMI, la BCE e l'OCSE – il profilo della crescita e dello sviluppo sarà piuttosto contenuto, certamente non brillante ma neanche preoccupante.

Come si può immaginare un processo di questo genere valutando le luci e le ombre in cui ci troviamo, e tra le quali dovremo passare? In Campania nell'anno 2017 ci sono 477.377 imprese attive e solo 103.569 società di capitali (SpA). Il 28% delle imprese meridionali e il 9% delle imprese attive italiane.

Le SpA della Campania sono il 35% delle meridionali, un terzo. Ma quando valutiamo le italiane, le SpA della Campania diventano il 9,5%. Il tasso di disoccupazione in Campania è pari al 22,4% mentre in Lombardia è pari al 7%. C'è una forza dei laureati sull'11,46% rispetto all'Italia mentre la Campania rimane intorno al 9,6% della popolazione. Un gruppo di imprese della filiera culturale detiene in Campania 21.472 imprese che, rispetto al Mezzogiorno, diventano il 29% mentre in relazione all'intera Italia, diventano il 7,4%. Le esportazioni sono una leva importante, ma in Campania abbiamo 10.488 milioni che, se si valutano in relazione al Mezzogiorno, diventano il 22%. Se si confrontano con l'Italia si arriva al 2,3% mentre, se si confronta la Campania con la Sicilia e la Sardegna, le due isole diventano più grandi, rispetto all'intera dimensione delle esportazioni in Campania: cioè 1,4%.

L'insieme di questi squilibri mostra la sua fragilità ma non riesce a costruire investimenti, reali o finanziari che siano, perché l'incertezza e la diffidenza agiscono purtroppo in Campania.

I corpi sociali della Campania (i grandi imprenditori, il sistema delle piccole imprese, l'emarginazione preoccupante degli ultimi e dei migranti, la delinquenza e la struttura ridondante e non sempre adatta ai servizi pubblici ed alla sicurezza della popolazione) dovrebbero ritrovarsi tra loro, non chiudersi su se stessi, ma piuttosto riconoscersi gli uni con gli altri: se ne fossero capaci. In Italia, infine, l'economia è una somma della componente sommersa e di quella illegale: risultati economici delle imprese, impiego di lavoro irregolare, economia illegale, mance, fitti in nero ed altro. L'incidenza sul valore aggiunto nelle regioni italiane è evidente: la Campania ha il 20,1% ; la Lombardia il 10,9%.

Da qui e dalle classi dirigenti bisognerebbe ripartire.

## 6. Perché l'Italia cresce poco?

Ecco una nuova politica dei redditi che possa trascinare sia l'au-



mento del prodotto lordo che un incremento della produttività del lavoro; dopo il passato prossimo, speriamo anche nel lavoro futuro. Il mercato del lavoro italiano si sta trasformando. Un processo che va avanti dal 2010 e non riguarda solo i rapporti di scambio tra imprese e lavoratori. Bisogna scrutare con attenzione, infatti, sia la trasformazione delle nuove tecnologie digitali che le modificazioni dei comportamenti sociali.

Guardiamo alle nostre spalle per creare un triangolo che si allarghi oltre il mercato del lavoro e che possa assorbire sia l'impatto delle tecnologie che la crescita dimensionale dei mercati. Bisogna offrire ai lavoratori, attuali e futuri, una nuova capacità operativa, che allarghi le potenzialità delle risorse umane e, di conseguenza, la crescita dei salari.

Potenziale umano, aumento dei salari e sviluppo tecnologico sono le basi della crescita per il nostro futuro. Da questo può nascere una nuova politica dei redditi che possa trascinare unitariamente l'aumento del prodotto lordo ed un incremento della produttività del lavoro. Una necessità soprattutto per il Sud che, altrimenti, diventerebbe la macroregione dei sussidi. Ma guardiamo prima al passato e cerchiamo di valutare i percorsi del mercato.

Le forze di lavoro, a gennaio del 2004, erano 24 milioni e 231mila; gli occupati 22 milioni e 828mila: con 2 milioni di disoccupati. Dopo il gennaio 2012, l'inizio della rimonta rispetto alla crisi mondiale ed italiana, le forze di lavoro diventano 24milioni 967mila mentre gli occupati sono 22milioni 595mila, con 2 milioni 373mila di disoccupati. Dal 2004 al 2012 il mercato del lavoro si riduce ma, con la ripresa del 2012 si passa oltre i 25 milioni già nel febbraio. Gli ultimi dati Istat sono proprio nel febbraio del 2017: 25 milioni 846 mila le forze di lavoro e 22 milioni 862mila gli occupati; con uno scarto di 3 milioni di disoccupati.

In poche parole la recessione originaria (2009) ha subito un colpo mentre oltre il 2012 si è cercato di riaprire la strada della crescita. Al febbraio del 2017 gli occupati sono 22 milioni 862mila ma nel 2012 erano 25 milioni 595mila. Insomma, un lieve scarto di aumento degli occupati ma anche uno scarto di 3 milioni di disoccupati mentre nel 2012 ne avevamo solo 2 milioni 373mila.

In effetti, e lungo il percorso che si snoda dal 2004 al 2017, ci sono due dinamiche: le persone disoccupate cadono in basso dal 2004 al 2010 ma rimbalzano molto in alto nel 2015 e ricadono di poco, restando quasi stabili tra il 2016 ed il 2018: una sorta di stop per i disoccupati. In una diversa indagine, parallela a questa, Istat ha individuato quattro categorie di occupati: dipendenti, permanenti, a termine, indipendenti, dal gennaio 2004 fino a gennaio 2018. La dinamica è molto

interessante: i dipendenti, una volta esclusi i permanenti, allargano la dimensione dei soggetti a termine, nel 2004 erano 1 milione 914 mila mentre nel 2018 ci sono 2 milioni 916 mila come occupati a termine. Sommando progressivamente indipendenti e dipendenti, nel 2004 erano 22 milioni di occupati mentre oggi sono 23 ma gli indipendenti sono scesi da 6 milioni a 5 milioni nel 2004 mentre sono aumentati da 16 milioni a 17 milioni 798 mila i dipendenti nel 2018.

Questo processo sta lentamente aumentando l'occupazione. Le dimensioni di questa sono distribuite su due livelli: industria in senso stretto (energia, manifattura e costruzioni) parallela e sottostante a strutture di servizio (logistica, commercio, trasporti, turismo, assicurazioni). Lo sviluppo che la crescita promuove dal 2012 al 2015 è aumentato ma si mantiene orizzontale dal 2016 al 2018. Ma questa è solo una parte del triangolo tra occupazione, tecnologie e coesione sociale che dovrebbe realizzare la nuova politica dei redditi da cui siamo partiti.

Se crediamo nell'allargamento del mercato del lavoro per ottenere successi qualificati nel prossimo futuro dobbiamo lavorare su due piani: mantenere nel quadro internazionale la presenza attiva dell'Unione europea; cercare di chiudere il cerchio, rispetto alla formazione di un Governo, dopo l'assestamento del nuovo Parlamento Italiano.

Mario Draghi ritiene che si possa e debba sostenere l'area dell'euro, nonostante una crescita moderata dopo diversi mesi. Draghi, il 26 aprile, ha indicato un processo di medio periodo «È evidente che le decisioni politiche che sostengono tali progressi sono più facili in alcuni paesi rispetto ad altri. Dobbiamo essere pazienti; semplicemente non c'è alternativa. Dobbiamo essere pazienti. I nostri leader devono discutere dei pro e dei contro. Tutti loro sono consapevoli che l'unione monetaria rimane fragile se questo progresso non viene raggiunto».

L'indicazione di Draghi coincide con le necessità di attivare il nuovo Parlamento italiano per evitare un eccessivo sfilacciamento nei mercati, reali e finanziari, ma anche nelle imprese e negli apparati dello Stato, dai ministeri ai comuni e agli enti pubblici. La necessità di allineare gli Stati europei al prossimo futuro del rinnovo del Parlamento europeo nel 2019 è un traguardo dove l'Italia deve necessariamente arrivare nelle prime fila dell'Unione. Il Governo in carica, seppure per ottenere una continuità adeguata al Paese, per ora è, deve essere, una garanzia necessaria.

## **7. Come isole nella corrente**

Domenica 4 marzo hanno votato gli Italiani; dopo il trionfo del Movimento Cinque Stelle la scena diventa un vero e proprio trionfo: il



crollo del Partito Democratico e una esplosione della Lega. Nessuna delle forze politiche, anche se alleate tra loro, hanno una maggioranza parlamentare. Il Presidente Mattarella deve iniziare e chiudere un percorso, complesso ed imprevedibile, che si conclude il 23 maggio e, con elevata probabilità, insediare un Governo nei prossimi giorni ed aprire la strada al futuro.

A Bruxelles, il 2 maggio 2018, la Commissione europea ha proposto un bilancio a lungo termine per il periodo 2021-2027.

Il Commissario al Bilancio e le Risorse Umane Günther H. Oettinger ha dichiarato: «Quello che costituisce davvero il nucleo di questa proposta di bilancio è il valore aggiunto europeo. Investiamo ancora di più in settori nei quali i singoli Stati membri non possono agire da soli o nei quali è più efficiente operare insieme, come nei campi della ricerca, della migrazione, del controllo delle frontiere o della difesa. Contemporaneamente continuiamo a finanziare politiche tradizionali, ma ammodernate, come la politica agricola comune e la politica di coesione, visto che gli standard elevati dei nostri prodotti agricoli e il recupero economico delle nostre regioni vanno a vantaggio di noi tutti» della Unione europea.

In parallelo alla Commissione, siamo arrivati alla ricomposizione di un nuovo Parlamento, e di un nuovo Governo, in zona Cesarini. Ma ci siamo e dobbiamo riportare l'Italia al centro dell'attenzione per quello che vogliamo fare e come dobbiamo farlo: sono passati cinque mesi ed il 2018, considerando la pausa estiva, è alla metà del guado rispetto alla capacità della crescita.

Moscovici ha individuato una prima linea di controllo sulle dimensioni del prodotto interno lordo nei diciannove paesi dell'eurozona. Il 2018 espone, per ora, una dimensione del prodotto interno lordo pari al 2,4%. Al di sotto di questa soglia, in ordine crescente, Italia, Grecia, Belgio, Francia. Al di sopra della soglia, le altre quindici nazioni.

L'Italia è sull'ultimo gradino; doppiato il capo del 4 marzo abbiamo due isole che si fronteggiano: il Sud, dove la composizione della platea dei votanti copre a tappeto la forza elettorale dei Cinque Stelle; il Centro-Nord, dove la forza elettorale è controllata, e governata, dalla Lega. Ecco le due isole nella corrente che potrebbero essere travolte dalla marea montante dell'Unione Europea. L'Italia richiede una doppia problematica, esogena ed endogena insieme.

Il Parlamento ed il Governo dovranno viaggiare su due fronti; in chiave esogena bisognerà agganciarsi, in prima battuta, ad un bilancio moderno, semplice, flessibile con una sana gestione finanziaria: un bilancio per la Unione europea. Günther H. Oettinger indica che il nucleo della proposta di bilancio è il valore aggiunto europeo. Un valore aggiunto che deve includere anche l'Italia, ovviamente, e crean-

do, in prospettiva, un insieme adeguato alla crescita ed allo sviluppo nel complesso dell'Unione europea. Un "grande arcipelago" che diventa un contenitore di nazioni e popoli, che possano rappresentare una massa imponente in Europa e nel Mediterraneo. Intorno a questa massa complessiva ci sono, e restano, le incertezze di una geopolitica che avvolge larghe parti di mondo.

Ma l'Italia, e le altre nazioni europee, non possono sottrarsi ad una maggiore coesione tra loro ed a una maggiore capacità di sviluppo e di politiche adeguate. La chiave endogena è più pericolosa, paradossalmente, di un'alleanza tra molti Stati; si tratta di restare all'interno di una singola nazione. Le due isole nella corrente, il Sud ed il Centro-Nord, sono antagonistiche in chiave oggettiva. Degrado al Sud e concentrazione di risorse al Nord. Ma il problema delle due isole non è assolutamente capace di allargare e promuovere la crescita interna del Sud e del Centro-Nord.

Bisogna agire nella prospettiva di allargare le dimensioni delle imprese, la forza aggiuntiva delle risorse umane, le banche, le grandi infrastrutture, la cultura e la conoscenza, il *welfare* ed i servizi ad una popolazione, che si allarga demograficamente verso la vecchiaia. Le due isole, Cinque Stelle e la Lega, non riescono, da sole, a trasformare la natura endogena del nostro Paese.

Per prima cosa si deve far convergere il Sud con il Centro-Nord, ma si devono anche lasciare spazi adeguati per i mercati e gli imprenditori, piccoli e grandi che siano, e riorganizzare la struttura e le potenzialità del settore pubblico: nello Stato, nelle Regioni e nei Comuni. Ci deve essere uno spazio aperto, nel paese, che allarghi la capacità degli italiani e possa proiettare nuovi progetti verso le altre nazioni europee di cui facciamo parte.

Ed una volta ricomposta la frattura divergente nei nostri confini interni, il Nord ed il Sud, avremo di nuovo scalato il futuro e trovata, anche noi, la chiave di uno sviluppo che si concentrerà nel "grande arcipelago" dell'Europa.

## 8. Le prospettive per l'economia italiana nel 2018

Nel 2018 il prodotto interno lordo (PIL) è previsto crescere dell'1,4% in termini reali (Prospetto 1).

La domanda interna, al netto delle scorte, potrebbe fornire un contributo positivo alla crescita del PIL pari a 1,5 punti percentuali; l'apporto della domanda estera netta risulterebbe nullo e quello della variazione delle scorte marginalmente negativo (-0,1 punti percentuali).

L'aumento della spesa delle famiglie e delle ISP in termini reali è in

leggero rallentamento rispetto agli anni precedenti, con un incremento dell'1,2%. La crescita dei consumi continuerebbe ad essere supportata dai miglioramenti del mercato del lavoro. Il processo di ricostituzione dello stock di capitale è atteso per proseguire a ritmi lievemente più accentuati rispetto all'anno precedente: sostenuto dalle misure di politica economica e dalle condizioni favorevoli sul mercato del credito; derivanti dal proseguimento della politica monetaria espansiva della BCE.

Gli investimenti fissi lordi sono previsti crescere del 4,0% nel 2018.

Le condizioni del mercato del lavoro registreranno un ulteriore miglioramento con un aumento dell'occupazione (+0,8% in termini di unità di lavoro) e una progressiva, ma lenta, diminuzione del tasso di disoccupazione (10,8%).

Questo scenario, tuttavia, è caratterizzato da alcuni rischi al ribasso; rappresentati da una moderata evoluzione del commercio internazionale e da un incremento più accentuato del prezzo del petrolio. Ma un effetto più incisivo dei provvedimenti, a favore degli investimenti, potrebbe costituire un ulteriore elemento di stimolo all'economia.

Il proseguimento del ciclo positivo dell'economia italiana si sviluppa all'interno di un quadro caratterizzato da una persistente debolezza degli investimenti in capitale intangibile e dell'assorbimento di occupazione ad elevata qualificazione.

Nel 2017 si è rafforzato il ciclo economico internazionale. Il ritmo di crescita è aumentato dal +3,2% del 2016 al +3,8% (+4,8% nei paesi emergenti, +2,3% nelle economie avanzate) affrontando la risalita dei corsi delle materie prime. Il recupero dell'attività produttiva e degli investimenti contribuiscono a consolidare le prospettive di crescita del 2018. Il futuro orientamento delle politiche commerciali, nelle aree avanzate, rappresenta purtroppo un fattore di incertezza per la crescita mondiale. Per l'economia cinese si profila la prosecuzione del processo di ristrutturazione economica e di liberalizzazione del mercato dei capitali con politiche del credito più selettive. I flussi di commercio di acciaio e carbone hanno ripreso vigore dopo i tagli alle quote di produzione dei mesi passati. Nel 2018 l'economia cinese è attesa crescere a ritmi lievemente inferiori rispetto agli anni precedenti a causa di mutamenti del quadro normativo a favore di una maggiore regolamentazione del settore dei servizi. Nel complesso le economie dei paesi emergenti cresceranno a un ritmo leggermente superiore a quello del 2017.

Negli Stati Uniti continua la fase di espansione economica. La stima preliminare del PIL per il primo trimestre del 2018 è stata in linea con quella del trimestre precedente (+0,6% la variazione su base congiunturale). In aprile, l'aumento dell'attività produttiva si è accompagnato a una accelerazione della spesa per consumi delle famiglie e del reddi-

to disponibile, stimolati dagli interventi di politica fiscale. Nello stesso mese anche il mercato del lavoro ha segnato un deciso incremento (+164.000 unità dell'occupazione non agricola), con una riduzione del tasso di disoccupazione al 3,9%.

Da indicatori, che anticipino sulle imprese e sui consumatori, provengono segnali di moderazione del ritmo di espansione nei prossimi mesi. Il rafforzamento delle condizioni cicliche dovrebbe determinare la prosecuzione del processo di normalizzazione della politica monetaria statunitense. Gli effetti dei rialzi dei tassi sui mercati finanziari e valutari potrebbero condizionare il mercato del credito.

Nel 2018 l'economia statunitense crescerebbe a un tasso superiore a quello dell'anno precedente. Nel 2017 l'attività economica dell'area euro è cresciuta a ritmi più sostenuti degli ultimi 10 anni (+2,4% rispetto al +1,8% del 2016), trainata in particolare dalla domanda interna: i consumi hanno fornito un contributo di 1,2 decimi di punto e gli investimenti di 7 decimi di punto. Nel primo trimestre 2018 l'aumento congiunturale del PIL ha subito una decelerazione (+0,4% rispetto a +0,7% del trimestre precedente), determinata dai rallentamenti dell'attività economica registrati in Francia e Germania (+0,3% in entrambi i paesi). La crescita è accompagnata da un costante miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro: a marzo il tasso di disoccupazione si è mantenuto ai minimi del periodo (8,5%) mentre gli ultimi dati sul tasso di posti vacanti, riferiti al primo trimestre 2018, confermano la forte dinamicità della domanda di lavoro. Il rallentamento segnato nel primo trimestre è atteso avere effetti limitati sulla crescita del 2018, (+2,3%). Gli investimenti e i consumi fornirebbero un contributo rilevante all'aumento del PIL mentre la disoccupazione è prevista in diminuzione.

Nel 2018 è attesa la risalita dei prezzi delle principali materie prime industriali e dei corsi petroliferi, influenzati dal rafforzamento della domanda internazionale. Da inizio anno, dopo una fase di apprezzamento, a partire da aprile il tasso di cambio dell'euro nei confronti del dollaro è tornato a deprezzarsi.

Nella predisposizione dell'attuale quadro di previsione, sia per il prezzo del petrolio sia per il tasso di cambio, è stata mantenuta un'ipotesi tecnica di stabilità sui livelli attuali. La fase di accelerazione degli scambi mondiali è proseguita anche nel 2017, mostrando un ritmo di espansione sostenuto (+4,5%). Nei primi due mesi del 2018, il commercio ha registrato un rallentamento caratterizzato dall'andamento negativo delle importazioni delle economie emergenti e dei paesi avanzati, in particolare del Giappone.

Le prospettive di crescita, ancora sostenuta delle economie emergenti, e il rafforzamento del ciclo economico internazionale sono atte-

se per sostenere il tasso di crescita del commercio mondiale, su livelli lievemente superiori a quelli dell'anno precedente. Nel primo trimestre 2018 il PIL ha registrato un'ulteriore crescita congiunturale (+0,3% rispetto al trimestre precedente), prolungando così il ciclo favorevole che era iniziato nel terzo trimestre del 2014. L'intensità della crescita si mantiene sui livelli del trimestre precedente, in leggera decelerazione rispetto alla media dei tassi di crescita congiunturali del 2017 (+0,4%). Per il 2018 si conferma la previsione di una crescita del PIL dell'1,4% sostenuta dall'andamento positivo della domanda interna (+1,5 punti percentuali il contributo al netto delle scorte). Il contributo dei consumi delle famiglie segnerebbe una lieve riduzione bilanciata dall'aumento di quello degli investimenti. Nell'anno corrente il mantenimento di un clima favorevole agli scambi determinerà solo un parziale rallentamento delle esportazioni e importazioni italiane. La componente estera netta fornirà un contributo nullo. Lo sviluppo dell'attività economica si accompagnerà al miglioramento del mercato del lavoro con un aumento dell'occupazione su tassi vicini a quelli dell'anno precedente e ad una riduzione della disoccupazione, che rimarrà comunque significativamente superiore a quella dell'area euro.

Nel 2018 l'incremento dei prezzi è previsto analogo a quello dell'anno precedente mentre il deflatore del PIL aumenterà in linea con il rafforzamento della fase ciclica. Rallentamento della crescita dei consumi Nel 2017, la spesa per consumi delle famiglie residenti e ISP è cresciuta allo stesso ritmo dell'anno precedente (+1,4%) a fronte di un ridimensionamento del potere di acquisto (+0,6% da +1,3%). In media d'anno le famiglie hanno orientato i propri acquisti principalmente verso i beni di consumo durevoli (+4,9%) e in misura inferiore verso i servizi (+1,6%). Tutte le componenti di spesa hanno mostrato una maggiore vivacità nella prima parte dell'anno con un rallentamento nell'ultimo trimestre. Nel 2017 la spesa delle famiglie italiane è aumentata a un ritmo moderatamente inferiore a quello dell'area euro (+1,7%), sostenuta principalmente dalla crescita dei consumi tedeschi (+2,2%).

Nell'anno corrente i consumi delle famiglie italiane e ISP aumenteranno con una intensità più contenuta (+1,2%) supportati sia dal miglioramento del mercato del lavoro che dalla ripresa delle retribuzioni per unità di lavoro.

Nel 2017 è proseguito il rafforzamento del processo di accumulazione del capitale (+3,8%) guidato principalmente dagli investimenti in macchinari e attrezzature (+9,2%) e in misura minore dagli investimenti in proprietà intellettuale (+3%). Conseguentemente è tornato a salire il rapporto tra gli investimenti totali e il PIL (dal 17,1% del 2016 al 17,5% del 2017) che rimane comunque inferiore di 4 punti percentuali rispetto ai livelli pre-crisi e tra i più bassi nei paesi dell'Unione europea. Nel 2017 è aumentato anche il tasso di investimento, definito



come rapporto tra investimenti lordi fissi e valore aggiunto ai prezzi del 2010, (dal 19,3% del 2016 al 19,7% del 2017).

La ripresa del processo di accumulazione del capitale è stata favorita anche dagli effetti dell'introduzione degli incentivi sul maxi-ammortamento e del piano impresa 4.0. Nei primi quattro mesi dell'anno la fiducia delle imprese e i giudizi sugli ordini hanno manifestato alcuni segnali di debolezza che potrebbero condizionare negativamente le aspettative sulla domanda.

Tuttavia in presenza di prospettive di crescita positive e di un clima favorevole sul mercato del credito, nel 2018 il recupero degli investimenti è atteso proseguire (+4,0%), trainato dalla spesa in macchinari e attrezzature e in proprietà intellettuale. Seppure con intensità ancora contenute, anche gli investimenti in costruzioni aumenteranno. Nel complesso la quota di investimenti sul PIL dovrebbe salire al 17,9%<sup>2</sup>.

Nel 2017 le esportazioni e le importazioni italiane di beni e servizi hanno segnato una forte accelerazione rispetto all'anno precedente (rispettivamente +5,4% e +5,3%). La dinamica del commercio estero italiano è stata più sostenuta di quella della zona euro sia per le esportazioni (+5,1%) sia per le importazioni (+4,3%). Nel primo trimestre del 2018 gli effetti della decelerazione del commercio mondiale hanno interessato anche l'Italia. Gli indici in volume delle esportazioni hanno segnato un incremento tendenziale (+1,7%) decisamente più contenuto rispetto a quello del trimestre precedente (+4,5%), a seguito del rallentamento delle esportazioni nei paesi extra-Ue (+0,3%).

Anche la variazione tendenziale degli indici delle importazioni in volume ha mostrato un ridimensionamento (+1,0% in T1 2018 rispetto a +2,4% in T4 2017), determinato dall'andamento dalle importazioni dai paesi extra-Ue (-1,2%). Sebbene il commercio mondiale sia atteso riprendere vigore nei prossimi mesi, nel 2018 il volume delle esportazioni e importazioni di beni e servizi è previsto aumentare in misura più contenuta rispetto all'anno precedente (4,3% e 4,7% rispettivamente). Il saldo attivo della bilancia commerciale in percentuale del PIL continuerà a mantenersi positivo segnando anche un marginale miglioramento rispetto all'anno precedente (+3,2%).

Nel corso del 2017 si è consolidata la fase positiva del mercato del lavoro. Le unità di lavoro sono ulteriormente aumentate (+0,9%) e la disoccupazione è diminuita di 0,5 punti percentuali attestandosi all'11,2%.

Sebbene in aumento, il tasso di occupazione si è mantenuto inferiore a quello del *target* di Europa 2020 e alla media europea. Con riferimento alla popolazione nella classe di età con 20-64 anni, nel 2017 il tasso di occupazione italiano era del 62,3% (67,0% l'obiettivo di Europa 2020 e 72,2% il tasso medio dei paesi dell'Unione europea). Negli

ultimi mesi si sono manifestati segnali di rallentamento nella dinamica del mercato del lavoro. Nel primo trimestre del 2018 il tasso di occupazione è aumentato in misura contenuta (0,1 punti percentuali) mentre la disoccupazione è rimasta stabile all'11,0%, un valore di 2,5 punti percentuali superiore a quello dell'area euro. Nello stesso periodo il tasso dei posti vacanti, che misura la quota dei posti di lavoro per i quali è in corso la ricerca di personale, si è attestato allo 0,9% sia nell'industria sia nei servizi arretrando rispettivamente di 0,2 e 0,1 punti percentuali rispetto al trimestre precedente. Nei prossimi mesi si prospetta il proseguimento della fase di miglioramento del mercato del lavoro ma con intensità più contenute rispetto all'anno precedente.

Nel 2018, l'occupazione, espressa in termini di unità di lavoro, è prevista crescere (+0,8%) e il tasso di disoccupazione diminuire (10,8%).

La crescita dell'occupazione sarà supportata dall'aumento delle unità dipendenti mentre la contrazione di quelle indipendenti dovrebbe attenuarsi quasi completamente. L'aumento dell'occupazione comporterà sia una crescita del monte salari sia un miglioramento delle retribuzioni per dipendente che segneranno una forte accelerazione (+1,4%) rispetto all'anno precedente.

Nei primi mesi dell'anno l'economia italiana è stata caratterizzata da un indebolimento dell'inflazione, come rispondono le minori aspettative della BCE. Il ritmo di crescita dei prezzi al consumo ha seguito un profilo altalenante, rimanendo su valori contenuti e inferiori a quelli registrati in media lo scorso anno: nel primo trimestre il tasso di incremento tendenziale dell'indice per l'intera collettività si è attestato a +0,7% (+1,5% il massimo nel secondo trimestre 2017; +0,9% nel quarto) e in aprile ha rallentato allo 0,5%.

La dinamica inflativa ha continuato ad essere guidata essenzialmente dai movimenti di voci più volatili: alimentari non lavorati e beni energetici hanno risentito del confronto con l'analogo periodo dello scorso anno caratterizzato da forti rincari. Anche al netto di queste due componenti non emergono però segnali di rafforzamento dell'inflazione. L'evoluzione di fondo, in presenza di limitate pressioni provenienti dai fattori endogeni, ha segnalato solo un moderato recupero, mantenendosi ancora modesta e nel complesso su ritmi inferiori o uguali a quelli della misura totale (+0,6% nel primo trimestre 2018; +0,5% in aprile). In particolare, tra le principali componenti, i beni industriali non energetici hanno confermato livelli di prezzo invariati rispetto allo scorso anno, mentre per i servizi la tendenza all'aumento è risultata moderata e incerta. Nel confronto europeo, entrambe le misure dell'inflazione italiana si confermano inferiori a quelle relative alla zona euro e alle principali economie europee, come effetto anche della diversa intensità della fase ciclica.



In Italia la decelerazione dell'inflazione complessiva nei primi mesi dell'anno è stata appena più pronunciata rispetto a quella media dell'area euro (0,4 punti percentuali in meno tra dicembre e aprile per l'Italia; 2 decimi in meno nella zona euro), con un allargamento del differenziale di segno negativo (0,6 punti percentuali ad aprile). Per l'inflazione di fondo la distanza è analoga e la divergenza diventa particolarmente significativa nel confronto con la dinamica dei principali paesi partner: la *core inflation* italiana è inferiore di circa mezzo punto a quella della Spagna, ma di quasi un punto rispetto a quella di Germania e Francia. Nei prossimi mesi è prevista una graduale risalita dell'inflazione verso l'1% mentre una più accentuata accelerazione è attesa nei mesi finali dell'anno. A sostenere l'inflazione contribuirà la crescita dei costi dei beni energetici, determinata da un aumento dei prodotti petroliferi in parte bilanciata dal contestuale apprezzamento della valuta europea rispetto al 2017; le pressioni originate dai costi interni, per quanto in rialzo, rimarranno ancora limitate. Nella media del 2018 il deflatore del PIL segnerà un incremento dell'1,1% dopo il +0,6% del 2017. Il tasso di crescita del deflatore della spesa delle famiglie è previsto crescere a un tasso appena superiore, con un valore analogo al 2017 (+1,2%).

Questo scenario attuale è caratterizzato da rischi legati prevalentemente all'evoluzione del commercio internazionale e del prezzo del Brent. Per quantificare gli effetti di scenari alternativisti è ipotizzato un rallentamento più pronunciato del commercio mondiale derivante dall'inasprimento delle misure protezionistiche, sui mercati internazionali associato ad un incremento del prezzo del petrolio nel 2018.

L'ipotesi è stata valutata in termini di scostamento rispetto allo scenario di previsione già presentato. Un rallentamento del commercio mondiale, pari a 0,5 punti percentuali associato ad un incremento del 10% del prezzo del Brent (fino ad a 78 dollari per barile in media d'anno) determinerebbero una flessione sia delle esportazioni (-0,6 punti percentuali) sia in misura minore delle importazioni (-0,2 punti percentuali), riducendo il contributo estero alla crescita di 0,1 punti percentuali. Allo stesso tempo i consumi delle famiglie segnerebbero una flessione di 0,1 punti percentuali.

Nel complesso una evoluzione del commercio mondiale e del prezzo del petrolio più sfavorevole rispetto a quella attuale porterebbe nel 2018 a una minore crescita del PIL pari a 0,2 punti percentuali.

## **9. Il triangolo europeo: politica, economia, geopolitica**

Alla fine del secondo semestre del 2018 si potrebbe presentare sulla scena europea un singolare incrocio triangolare con tre indirizzi divergenti: governare i percorsi dei migranti nel Mediterraneo e nelle

Nazioni europee; portare alla convergenza faticosamente i progetti di riordino nel futuro *budget* dell'Unione europea, nella prospettiva del 2019, che concluderà la formazione del secondo Parlamento europeo; chiudere la stagione politica che, dal 4 marzo ad oggi, ha praticato una sorta di campagna elettorale prolungata ma ora servirebbe una ragionevole operazione, per costruire una relazione adeguata tra Parlamento e Governo in Italia.

La prima ipotesi, dunque, è trovare un equilibrio ragionevole per far convergere il governo delle migrazioni in atto; la coesione dei processi istituzionali che dovrebbero concludersi in una Unione più capace e più forte, rispetto alla data del 2020; un nuovo percorso politicamente ragionevole nella nostra nazione, l'Italia. Con un piccolo *addendum*: la vera divisione tra le due aree del paese. Cercando di adeguare la natura ed i progressi delle quattro grandi regioni del Mezzogiorno, affiancando le due grandi isole, Regioni a statuto speciale, e la frangia di regioni che si trova al bordo della Puglia verso il Nord.

L'insieme, così definito della omogeneità del Mezzogiorno, che si contrappone al centro nord, con gravi carenze e problemi da ricomporre, dovrebbe trovare soluzioni e collegare reciprocamente le due aree, integrandole. Ma cerchiamo di unire le due parti dell'Italia, considerando che una reciproca integrazione dovrebbe rappresentare un incremento, economico e politico, che possa agire con maggiore forza e determinazione, nei confronti dell'insieme delle nazioni, che agiscono al contorno dell'eurozona.

La maggiore fragilità del Mezzogiorno si riconosce nella divisione delle quattro regioni meridionali: Campania, Puglia, Basilicata e Calabria. Queste regioni lavorano su se stesse, anche in ragione delle misere infrastrutture, su ferro e su strada, come nei porti, che circondano il Mezzogiorno. Mentre la Campania soffre di una demografia significativa, ma di una minore capacità di occupazione. La Basilicata è una regione minore, ma con potenziali risultati possibili. La Puglia e la Campania sono interessanti perché agiscono con tre leve importanti: Meccatronica, Turismi e Beni Culturali, Innovazioni e Ricerche Universitarie di grande rilievo. La Calabria è a sua volta troppo sezionata in province, sopporta sia le medesime infrastrutture che i problemi ambientali, di vari aspetti. Se le tre direzioni di marcia fossero solo queste ipotesi, ci sarebbe una pericolosa divaricazione in Europa. Non per le tre linee appena definite ma anche per le diverse ulteriori escrescenze, che si aprirebbero in varie direzioni, creando preoccupanti problemi per l'Unione europea.

L'Italia deve quindi applicare un forte *turn around* per ricomporre adeguatamente le sue tre leve: la politica, la qualità delle risorse umane, le strutture economiche imprenditoriali, e la necessità di collegare le infrastrutture tra pubblico e privato.

Secondo Antonio Polito, vicedirettore del Corriere del Mezzogiorno «i Leghisti vengono da Marte ed i Cinque Stelle da Venere». La metafora è robusta perché la «la lega vive in un mondo hobbesiano basato sulla forza... Entrato finalmente nella stanza dei bottoni, il M5S non ha trovato i bottoni. Legiferare è un lavoro lungo e complesso, comporta tecnica e competenza». Le due proiezioni politiche sono contrapposte perché la Lega controlla la politica nel Centro-Nord da tempo e la usa. Il M5S rimane nella fascia del Mezzogiorno e delle Regioni, che guardano ciascuna al loro interno e si muovono attraverso trasferimenti di redditi e *welfare*. Per fare convergere le due proiezioni politiche, prima o poi, dovranno cominciare a dissociarsi. E questa sarà una divisione pericolosa: perché si potrebbe agire verso la chiusura del Centro-Nord, più ricco, e la chiusura nelle regioni meridionali, più povere.

Ma, se non si chiude la stretta tra Mezzogiorno e Centro-Nord, non si riuscirà a concludere la terza dimensione dell'incrocio triangolare che sembra proporre i tre indirizzi divergenti. Se la Lega e M5S, al contrario, accettano una ricomposizione tra Centro-Nord e Sud, potrebbero costruire progetti di medio termine: che possano ridurre il debito pubblico e riconoscere una solidarietà per aiutare l'economia italiana, grazie ad una combinazione coesa tra le nazioni europee. Schauble, in una intervista al Corriere della Sera, dice che «l'Italia è un grande paese e non è concepibile una Europa senza Italia. Inoltre la sfida delle Migrazioni si vince solo stando insieme». La medesima prospettiva sembra emergere verso Macron, Merkel ed i socialisti, nella Spagna e nel Portogallo.

Insomma, esiste un triangolo pericoloso che si legge in tre parole: Migranti, Unione europea che si sbriciola, Italia che sbriciola se stessa. Ma esiste anche l'ipotesi di un triangolo virtuoso della convergenza, che si deve alimentare con almeno due anni di tempo: il traguardo del 2020. L'Unione europea accetterebbe una Italia, che torna sulla sua capacità economica e politica. Mentre l'Unione europea unita dovrebbe anche governare le migrazioni tra Mediterraneo e Nord Europa. Alla fine del primo round tra l'Unione europea e l'autoisolamento dell'Italia, per fortuna, la struttura dell'Eurozona è ancora coesa e realistica. Ci aspetta il secondo semestre del 2018 ma non sarà una passeggiata. Come abbiamo cercato di spiegare l'economia italiana ed i suoi arretramenti. La stessa Confindustria si sente poco sicura di una conclusione debole del prodotto interno lordo il 31 dicembre del 2018.

### *Post Scriptum: quasi un epilogo*

L'Italia cresce poco e il Sud arretra in maniera preoccupante.

Ritorna la domanda ricorrente di una Napoli che, da lungo tempo, degrada lentamente. Un parabola che si è trascinata dal 1993 al 2018:

trent'anni. Un paese normale non avrebbe bisogno di eroi o di una mobilitazione permanente. Ma una strana conurbazione sudamericana ha trasformato la nostra città. Napoli probabilmente, ormai, potrebbe diventare come Caracas.

Le oscillazioni del Governo in carica – e le questioni incompiute, che dovrebbero arrivare alla primavera del 2019, quando l'Unione europea troverà un nuovo Parlamento – diventeranno ancora più complesse e la riunione tra il Sud ed il Nord dell'Italia diventerà ancora più labile

Si allargherà quindi un problema tra Napoli e le regioni del Mezzogiorno continentale. Il Nord ovest cresce e produce mentre la metropoli napoletana è dispersiva al suo interno ed è, certamente, diversa da Milano e Torino. Per fortuna esiste ancora un triangolo che potrebbe collegare Milano, Torino e Napoli: le tre grandi metropoli italiane, dove vivono quasi almeno dieci milioni di abitanti.

Purtroppo una politica debole, una società divisa e litigiosa, apparati statali ed infrastrutture deteriorate da tempo sarebbero gli ostacoli da superare per Napoli. Ma questa è una scommessa difficile da vincere solo se, e quando, Napoli potrebbe tornare ad essere una grande metropoli contemporanea.

Abbiamo davanti una regione, la Campania, che si frantuma invece di costruire un sistema economico e sociale più aperto alle altre provincie. La metropoli napoletana è confusa ma è anche densa di popolazione, oltre tre milioni, un valore potenziale da utilizzare mentre le altre regioni meridionali si chiudono in se stesse e, di conseguenza, perdono la capacità creativa della crescita e dello sviluppo complessivo del Mezzogiorno. Se la Campania diventasse il perno del Mezzogiorno, aprendo le infrastrutture, le università e le imprese industriali, espandendo il sistema del Mezzogiorno continentale, Napoli diventerebbe il cuore del Mediterraneo.

Invece, Napoli rimane sempre più fragile mentre Milano e Torino si consolidano ed allargano le proprie forze.

Milano finisce per ridefinirsi come l'ultima metropoli europea che possa alimentare una relazione positiva tra il Mediterraneo e gli sviluppi che verranno. Che cosa rimane di Napoli? Non si tratta solo di una caduta temporanea dell'industria: si affianca un terziario scadente ed uno squilibrio tra il settore pubblico ed i nuovi processi imprenditoriali. Si aggiunge una crescente quantità di popolazione marginale, una pesante disoccupazione ed un'area di lavoro nero: ed infine anche una forza aggressiva e criminale. Ma, paradossalmente, a partire dal 2014, il rimbalzo dell'industria, del turismo, dei beni culturali, della ricerca e dell'innovazione potrebbero prendere quota.

Ci sono ottime università ed academy che spingono meccatronica, robotica, logistica, chimica e fisica di grande profilo. Una spinta che appassiona i giovani quando scelgono e si collegano con i docenti che

producono innovazione.

Una parte delle imprese, che ha superato la crisi ed è riuscita a chiudere il cerchio tra produzione, innovazione e ricerca, propone orizzonti importanti e produce anche un modo diverso di trasformare l'industria ed il cambiamento. Un'altra parte delle imprese, invece, non riesce a percepire progetti di qualità e rimane indietro, chiudendosi ancora una volta in se stesse.

Non è solo la spinta dell'innovazione industriale che produce ricchezza. Crescono sviluppi commerciali nel *food & beverage*; moda e glamour; Bed & Breakfast; banche e finanza, prodotti assicurativi; un'area debole di scambi commerciali; grandi progetti nei "turismi" e nei beni culturali. Ma, da quaranta anni non riusciamo a realizzare una metropolitana adeguata. Sono ancora troppo fragili educazione scolastica, sanità, la grande macchina amministrativa della metropoli napoletana e le sue aziende difficili da gestire.

Dal Corriere del Mezzogiorno, anche Antonio Polito (16 settembre 2018) aveva individuato alcune ragioni positive ed altre negative: «Se Napoli non fa pulizia di questa sua anima lazzara, della sottocultura che la malavita esporta nella società, stabilendo modelli e stili di vita, è davvero difficile che possa diventare la Berlino del prossimo decennio. Come ha detto di recente e con onesta crudezza Renzo Arbore, paragonando la Napoli di oggi a quella del Bellavista di Luciano De Crescenzo, la nostra città è decisamente peggiorata da questo punto di vista con il passare degli anni. È da lì che bisogna partire, perché questo marciume, con il quale politici e intellettuali compiacenti flirtano irresponsabilmente da troppo tempo, rischia di infettare per sempre il corpo di una città peraltro meravigliosa e ricca di straordinarie possibilità». Difficile ricostruire ed allargare fatti e cose positive; bisogna anche ribaltare marciume e decadimento: lo scontro tra gruppi sociali che si schiantano come cavalloni marini. Ci serve uno scatto di reni per alimentare il futuro prossimo. Esiste una parte della società napoletana, che possa dare un colpo di coda e recuperare la forza e l'intelligenza necessarie, per trasformare in un triangolo virtuoso Napoli, Milano e Torino? Se esiste, e vuole partecipare, dovrebbe riportare l'Italia a quello che era: una nazione dell'Unione europea.

Il 2018, pericolosamente, si riapre con una stagione di incertezza.

Forse il nocciolo duro europeo resta lento ma, in Italia, il Sud e il Nord si lamentano entrambi di una lenta crescita ma dovrebbero essere condivisi tra loro. E' strano che quando la crescita in Italia, dal 2014 al 2017, si espandeva non era ancora arrivata una leva, che potesse rimettere oltre la soglia dello zero, una punta di ripresa per la crescita meridionale. Dal 2014 al 2017 il Sud ha accelerato una sua rincorsa per arrivare ad aumentare la sua capacità ma non ci riesce, anche se il



Mezzogiorno si muove al 3,7% del terzetto tra il 2015 e il 2017. Mentre il Centro-Nord si ferma al 3,3% e si stabilizza sulla media dell'Italia.

In fondo lo scarto di uno 0,5% nel Sud non riesce ancora a costruire una rincorsa verso il Centro-Nord. Osserviamo differenze singolari anche a livello territoriale: nel Centro-Nord la ripresa è iniziata prima e ha portato al recupero nelle perdite di occupazione, dovute alla crisi già nel secondo trimestre 2016. Mentre nel Mezzogiorno il calo degli occupati ha riguardato complessivamente 700 mila unità fino al 2014, ma il saldo è ancora ampiamente negativo (-258 mila unità).

Riguardo all'occupazione il recupero interessa esclusivamente il lavoro alle dipendenze, specialmente nella componente a termine.

A tempo indeterminato, ed a recupero avvenuto alla fine del 2015, ha fatto seguito una debole crescita, che ha determinato livelli di poco superiori a quelli del 2008.

Questa crescita genera la perdita di circa 600 mila indipendenti (-10,2%) nonostante l'aumento nel secondo trimestre del 2018.

L'Istat ha individuato una marcata architettura per il primo semestre del 2018. Collegando occupati per il sesso, la ripartizione, la posizione ed il regime orario della mano d'opera. In uno dei quadranti, quello nel quale si nota la ripartizione del sistema nell'area meridionale, si vede chiaramente che, dal 2008 al 2018, il mercato del lavoro è ancora segmentato in un divario. Fatto zero – il punto in cui il 2008 ha impattato su Lehman Brothers – si nota che, a partire dal 2013 al secondo semestre del 2018, il mercato del lavoro si proiettava in salita e si realizza nell'area del Centro-Nord.

La media del mercato del lavoro spinge ma non arriva a trovare un aggancio alla linea del Centro-Nord mentre, ovviamente, il mercato del lavoro nel Sud si trova sotto la linea che indica lo zero al punto del 2008. Ci ritroviamo, insomma, allo stesso livello di occupati del 2008 che corrisponde ad una maggiore presenza di dipendenti, in particolare a termine, di lavoratori a tempo parziale e di occupati nel settore terziario: soprattutto nei comparti a maggiore intensità di lavoro.

Il percorso del Sud rimane al di sotto di quella soglia.

Se le linee di svolta verso il 2018 fossero state utilizzate per aprire uno spiraglio della crescita, e portate sopra la linea zero, il Mezzogiorno, nel 2018 sarebbe stato comunque un piccolo salto in avanti. Le cose non sono andate in questa maniera.

L'Istat ha indicato anche un altro processo negativo che si era realizzato dal 2013, lo start up iniziale, fino al primo trimestre del 2017. Ovviamente non possiamo collegare anche il terzo trimestre, nei modi che abbiamo indicato per il mercato del lavoro, diviso tra Nord e Sud nel 2018. Ma se si considerano complessivamente il profilo del PIL, i

tre trimestri, dal secondo al quarto, si ottiene una ricaduta della struttura positiva dal 2013 al primo trimestre del 2017. I tre trimestri del 2017, ed il primo del 2018, hanno un profilo stagnante. Una linea orizzontale, per quattro trimestri, si espande con uno 0,3% rispetto al PIL. Mentre si muovono in caduta libera il primo trimestre del 2018 con 1,2%, successivamente con 1% ed infine con lo 0,8% nel terzo trimestre. L'effetto dei fenomeni tendenziali precipita rapidamente verso dicembre. L'effetto congiunturale ricade prossimo allo zero parallelamente a dicembre. Di fronte a questo 2018, che non riesce a trovare una dimensione del suo prodotto interno lordo a Dicembre, sarà veramente preoccupante il futuro.

Abbiamo perduto un anno interno e abbiamo ceduto, rispetto alla crescita in atto, ritardando progetti e problemi da mettere in campo.

Molti attriti sono stati pericolosi: creare adeguatamente un Parlamento ed un Governo; trovare un equilibrio, ad ora parzialmente instabile, relativamente ai due partiti, Lega e 5 stelle; creare flussi, che si appoggiano in un processo statutale e, per certi versi, di un welfare, che alcuni vogliono promuovere ed altri ridimensionare, come nel caso Inps. Il 2018 è finito male, finirà meno di due mesi.

Resta da capire, se e come, il Sud ed il Nord dell'Italia possano convergere tra loro e rimettersi su un sentiero ragionevole per una crescita che non sarà molto forte.

Le nuvole di Trump e di Putin, invece, stanno coprendo progetti diversi: nel 2019 e nel 2020 dovrebbe nascere una vera Europa e dentro questo progetto, forse, come avvenne in Germania, tra est ed ovest, Mezzogiorno e Centro-Nord potrebbero davvero diventare uniti ed assorbiti dall'Europa.

Il capitombolo italiano e la divergenza progressiva tra Sud e Nord Italia. Dal 2008 al 2018: un decennio.

Dal terzo trimestre del 2017, al terzo trimestre del 2018, la piccola, ma necessaria e supportata crescita italiana, decade verso il basso pericolosamente. In chiave congiunturale si nota un processo che cade progressivamente da 0,4% del PIL fino a - 0,2%. In chiave tendenziale, guardando al medio periodo tra il terzo 2017 ed il terzo 2018, si legge il 2% cadere sul PIL fino allo 0,8%. La debacle di questi due processi paralleli, congiunturali e tendenziali, sono lo specchio di una tripla problematica: politica, sociologica e, parzialmente, economica.

Crolla la dimensione politica del Partito Democratico nel trimestre 2017 e si genera un processo molto prolungato (progressiva campagna elettorale fino all'aprile del 2018) ed un secondo processo, altrettanto allungato, dopo la caduta del partito democratico e la costruzione di una doppia e faticosa creazione di due forze politiche: la lega e le cinque stelle. Ad oggi non si legge una proiezione adeguata nella presen-



za del 2018, che ha raccolto spicchi frammentati di un anno confuso. Un anno che non ha generato forza politica, deformata la sociologia dei comportamenti, frammentate senza concludere le procedure dello Stato, del Parlamento e della economia pubblica. E induce mercati ed imprenditori a fermare la produzione in attesa di incertezza verso il futuro; tirare indietro progetti di rischio; non riuscire a compensare reciprocamente l'equilibrio economico pubblico, deludente, e quello privato.

L'economia privata italiana si ritira nei mercati e lascia alle imprese, in particolare quelle dei mercati finanziari, la espansione di un aumento della potenzialità italiana, che supera il 50% dei trasferimenti tra le imprese quotate nazionali. Se si legge e si guarda indietro, al 2018 ed al 2017, nasce un percorso al contrario, tra le scadenze, pericolosamente deteriorate, del 2018: medie e lunghe scadenze sono gli effetti delle forze politiche che, dal 2017 ritornano verso il 2013.

Questo sguardo retroattivo è la forza che il Partito Democratico, con multiformi successioni progressive di capi di governo e, purtroppo, uno sfarinamento politico nelle sue molteplici correnti, li porta fuori del Governo. Una terza stagione in retrocessione nasce tra il 2008 ed il 2015: la esplosione americana.

L'Italia si dimostra capace, grazie a Monti e a Draghi, di rimettersi in piedi ma, dal 2013 al 2017, si allarga una grande divergenza tra il Sud ed il Nord del paese. La salita verso un PIL più adeguato, e la discesa di cui si è appena detto sopra, crea una forza potenziale che mira alla crescita nel Nord. La discesa, che il Nord trattiene per rinnovare una forza interna che si aggancia al treno europeo, si spappola nel Sud.

Quattro grandi Regioni, tutte governate dal Partito Democratico (Campania, Puglia, Basilicata e Calabria) ristagnano nella incapacità di fronteggiare la politica che emerge dal 2018, si chiudono ciascuna nella propria frammentata economia pubblica al suo interno; l'economia dei mercati si sbilancia verso i servizi ed arranca verso le imprese, le costruzioni, le infrastrutture.

Il Sud, insomma, cerca una strada ma viene costretto da forti attriti: pochi progetti e molti disoccupati, problemi rischiosi rispetto alla delinquenza, problemi, a volte necessari, per il lavoro nero.

Esiste nel Sud anche una Napoli metropolitana, la terza città italiana, che non riesce a governarsi mentre altri attriti, rispetto alle quattro grandi Regioni, impediscono collegamenti e riorganizzazioni di infrastrutture, necessarie su ferro e su strada. Esiste anche nel Sud la necessità di supportare strutture innovative imprenditoriali e centrali di tecnologia, educazione scolastica e progetti universitari. E ancora la capacità di creare ragionevoli reti per il turismo ed il miglioramento

degli spazi urbani e delle connessioni: tra medie città potenzialmente opportune. Insomma il Sud non è ancora riuscito ad uscire dalla trappola del 2008, che è progressivamente arrivata al 2018, ma aspirava al 2019 e al 2020.

Il Nord ha molta più forza politica, sociologica ed economica, piuttosto strutturata: sia in chiave di economia pubblica che in quella di economia imprenditoriale. Il Nord si allarga verso le esportazioni con una dimensione di 80%; il Sud cresce grazie alle esportazioni ma solo per il 20%. La forza del Nord permette collegamenti e relazioni verso l'Unione europea. Gli attriti locali delle quattro regioni del Sud frenano, sia le connessioni tra loro, che gli strumenti per aprire, grazie al turismo, all'innovazione ed alla crescita delle imprese. Tre parole sono necessarie per l'Italia intera nel 2019 e nel 2020: crescita, produttività e sviluppo. Nord e Sud devono ricomporre la divergenza dell'ultimo decennio: la crescita deve produrre progetti e la produttività deve allargare i risultati della crescita. Lo sviluppo, una volta realizzata la ricchezza, deve trasmettere alla popolazione una redistribuzione che sia aderente agli standard Europei.

Se il Sud rimane divergente non è vero che il Nord non possa trovare strade nuove: questo è un pericolo. Lasciamo i rottami, politici ed economici, del 2018, ma cerchiamo anche una adeguata innovazione. Per questo si deve aprire una strada nuova che porti finalmente l'Italia intera in Europa.

Italia nella stagnazione? Divergenza e Convergenza tra Sud e Nord.

Il 2017 ha spezzato il secondo semestre mentre il 2018 è finito in una caduta libera. Riusciremo a recuperare il 2019?

La dinamica economica dell'Italia, dal 2014 al 2019, è stata affannata e divaricata, con una successione di molti governi del partito democratico ma, nel 2018, è apparsa sulla scena una nuova struttura politica condivisa tra la Lega ed il Movimento 5 Stelle.

Da aprile in poi, e fino al gennaio del 2019, l'assestamento del nuovo Governo appare ancora indeciso.

Da una parte i Cinque Stelle si sono organizzati nel Mezzogiorno e cercano di allargare sia la crescita della povertà che quella dei disoccupati. Uno sforzo notevole di riorganizzazione sociale ed economica ma anche un problema finanziario, capace di creare welfare, che certamente non potrà arrivare ad un solitario progetto di crescita per la debole forza della società meridionale.

Dall'altra parte la Lega si assesta nella pianura padana: Lombardia, Piemonte, le Venezie ed il Trentino. Questo compatto territorio, economico e sociale, si muove per allargare nuovi progetti imprenditoriali ed una capacità di creare progetti infrastrutturali. Ricordando i treni

e le bonifiche agrarie di Cavour, oggi sono i politici che si impegnano nel Nord per migliorare il mercato, le infrastrutture future e la voglia di adeguare la società settentrionale allo standard dell'Unione europea.

Nel trapasso tra un 2018, nel quale il Partito Democratico è finito alla opposizione, la dinamica economica dell'Italia ha cambiato volto.

Dopo una curva piatta verso lo zero il 2014 è scattato verso il secondo semestre del 2017, con un crescendo che lo ha portato quasi al 2% del prodotto interno lordo. Abbiamo assistito ad una caduta progressiva, che però si chiuderà con il quarto trimestre del 2018 e una deriva decrescente ma, potrebbero, o dovrebbero, riprendere la corsa della crescita i corpi sociali: imprenditori, sindacati, artigiani, professionisti ed innovatori, sui temi dei progetti collegati alle università ed alle trasformazioni dei mercati contemporanei e della finanza.

Un dato importante, che Istat ha proposto alla fine del 2018, è quello della produzione industriale, che è collegato con la crescita del prodotto interno lordo. A partire dal 2015, infatti, la produzione industriale è cresciuta fino al 2016, ha subito un colpo nei due trimestri del 2017, ed ha iniziato un processo negativo fino alla conclusione del 2018.

E' abbastanza evidente che la produzione industriale italiana, e quella delle altre nazioni europee, hanno accusato questi livelli di stagnazione, forse qualcuno parla anche eccessivamente di recessione. Il problema è la nuova geopolitica del mercato mondiale che non ha trovato ancora connessioni adeguate tra Usa e Ue, tra la Russia e le altre grandi aree emergenti del sistema.

In Italia, nel 2017 e nel 2018, abbiamo ormai una sorta di stagnazione, nella produzione industriale, che si è formato in un canale che sale e scende con minimi scarti congiunturali.

Questo processo congiunturale, che dovremo in qualche modo allargare nel 2019, anche per i nuovi progetti del Parlamento Europeo in primavera, deve continuare per le questioni geopolitiche fino al 2020. Quando davvero si dovrà trovare un assetto nuovo della economia e della politica europea, e dei suoi collegamenti con altre Nazioni. Il nostro problema italiano, tuttavia, è una difficile politica economica proprio nel trapasso tra 2019 e 2020.

Ci sono tre scogli complicati: nella politica, nel rapporto tra il Nord ed il Sud dell'Italia, nella qualità e nei processi sociali che dovrebbero ricomporre il divario tra la peggiore burocrazia europea, come ci spiega la Cgia di Mestre, e come descrive Roberto Russo – inefficienza, favoritismi e corruzione – nella prima pagina del Corriere del Mezzogiorno di Domenica. La Campania è quintultima e l'Italia al penultimo posto in Europa dopo la Grecia.

La grande macchina Cgia – Lombardia, Piemonte, le Venezie ed il Trentino – assorbe temi di qualità, imparzialità e corruzione nel pubblico impiego, e sono state intervistate 8400 persone.

Macchine ancora più grandi, la politica italiana ed i rapporti economici e sociali, tra Nord e Sud, sono più difficili da maneggiare. Perché si scompongono entrambe in due sezioni. La produzione industriale si trova sia nel mezzogiorno che nel cuore della pianura padana.

Ma, come si vede chiaramente, esiste un corpo industriale collegato tra grandi e piccole imprese, commercio e università del mezzogiorno che finiscono per confrontarsi proprio con la disoccupazione, la mancanza di infrastrutture, la cattiva burocrazia e la delinquenza. Il Sud deve riuscire ad emergere dalle secche e dagli attriti che lo chiudono. Ma il Nord deve essere capace di scegliere la crescita, insieme al Sud per allargare, la produttività e la forza delle idee.

La politica dovrebbe scuotere le élite del Sud e del Nord e, di conseguenza, supportare più coerentemente la tecnica e la misura del Governo. Speriamo, finalmente!

La via possibile per le banche del Sud: la divergenza tra Nord e Sud in Italia; le banche e la finanza, le imprese, le innovazioni economiche, il mercato del lavoro. Ed è necessario integrare export e import con gli istituti di credito ma anche con le imprese del Nord. La Banca d'Italia nel 2018 ha costruito un documento denso e stringato.

Nel quale ci sono tre punti: la riduzione delle banche italiane dal 2009 al 2017, da 788 a 538; nel Sud, escluse le isole, la dimensione scende da 109 a 75; nel Mezzogiorno ci sono 59 banche di credito cooperativo, fino al 2017. Le banche italiane oggi sono concentrate in una decina: Intesa-SanPaolo ed Unicredit si proiettano in Europa e nel mondo. Esistono banche intermedie nel paese. Ma quando si arriva al Mezzogiorno, dal 2018 in poi la banche cooperative sono distribuite sul territorio e rappresentano un sistema, per collegarsi al mercato del lavoro e alle imprese di medie dimensioni. Campania e Puglia insieme sono circa dieci milioni di residenti, con la popolazione del Mezzogiorno continentale arriviamo ad altri 4 milioni di residenti, il 23% del panorama italiano. Dal 2014 al 2017 l'Italia aveva iniziato un processo crescente di crescita, che si è ribaltato nel terzo e nel secondo trimestre della produzione industriale e ha continuato verso il 2018. Il PIL si è affiancato alla produttività della crescita dal 2014 al 2017, da zero al 2%, ma ricadendo quasi a zero alla fine del 2018.

La Svimez interpreta questi processi macroeconomici ed avverte una ripresa ancora debole e precaria. Nel Mezzogiorno, dal 2008 al 2017, gli occupati scendono dai 6,432 milioni a 6,122 milioni un *decalage*; le persone in cerca di occupazione crescono da 877mila a 1,438 milioni, con un totale di 7,560 milioni e un pallido 0,4% nel 2017. Viceversa nel Centro-Nord gli occupati vanno dai 16,658 a 16,901; le persone in cerca di occupazione da

788mila a 1,438 milioni con la forze di lavoro complete da 17,446 a 18,339 milioni. Insomma, si chiude una fase mentre il Sud cresce lentamente.

Ovviamente non c'è sviluppo senza industria: dal 2001 al 2017 gli investimenti per abitante nel Sud scendono da 49,9 a 41,1 (100 è il valore del Centro-Nord); la caduta del Mezzogiorno scende dal 21% al 17% rispetto all'Italia.

Quindi sono necessari almeno quattro punti per rimettere in carreggiata il Sud ed il Nord: le banche si stanno riorganizzando a cascata; si muove abbastanza il nocciolo duro delle due banche "europee" e si sta assestando il gruppo della decina di banche, dove ci sono BNL, Credit Agricol, Banco BPM ed altre; il Banco di Napoli, nonostante ridotto, è stato assorbito da Intesa; nel Sud ci sono molte banche popolari, come abbiamo detto, ma devono essere capaci di offrire una leva di trasferimenti finanziari per rimettere in moto la caduta verticale del 2018 proprio nel Sud. La Banca Popolare di Bari in Puglia e la Banca di Credito Popolare in Campania dovrebbero essere due *hub* per il Mezzogiorno continentale: 10 milioni della popolazione nelle due regioni, come nella Lombardia dove esiste una popolazione analoga.

Niall Ferguson nel suo libro "La piazza e la Torre" (Mondadori, 2018) riesce a trovare un mondo globale, che abbia la capacità di gestire i processi in verticale e una rete, espansiva, che diventa orizzontale. Bisogna mediare i nodi del reticolo e trovare soluzioni che possano allargare progressivamente le esperienze delle piccole e medie imprese. In questo modo, nei progetti imprenditoriali e nelle strutture innovative delle Università meridionali, si devono creare le proprie capacità produttive e, di conseguenza, collocarsi insieme alla distribuzione delle banche popolari del Mezzogiorno.

Produttività e finanza sono due leve che creano lo sviluppo.

Dalla divergenza il Sud e il Nord devono tornare alla convergenza: integrare export e import con le grandi banche e le grandi imprese.

Nel Sud, invece, bisogna anche trasformare nuovi servizi, dal turismo alle infrastrutture e arginare le mafie ed i mercati neri. Dobbiamo portare verso i mercati finanziari la rete meridionale delle banche locali, e degli *hub* necessari, per allargare la circolazione della moneta e non rinchiudere quelle singole banche in se stesse.

*Post scriptum* 7 febbraio 2019

## Ambasciatore Massimo Marotti

Massimo Marotti, entrato in diplomazia nel 1986, è ambasciatore in Libano dal giugno 2015, dopo essere stato ambasciatore in Iraq dal 2013 e durante gli attacchi dell'ISIS. Al Ministero degli esteri è stato Vice Direttore Generale per gli Affari Politici, responsabile per le Nazioni Unite e i Diritti Umani, dopo aver assunto incarichi di capo dell'Ufficio NATO e dell'Unità per la Politica di Sicurezza e Difesa dell'UE. Rappresentante Permanente aggiunto della Missione italiana in Consiglio di Sicurezza ONU (2006-2008), ha coordinato alle N.U. il gruppo di lavoro a guida italiana sulla riforma del Consiglio di Sicurezza. Ha dato il nome al movimento Uniting for Consensus che dal 2005 propone la riforma del Consiglio senza nuovi membri permanenti. Ha lavorato presso l'Ambasciata a Washington tra il 2000 ed il 2003 dopo essersi occupato di diplomazia economica al Ministero. È stato Console in Lussemburgo e Francia e Primo segretario a Baghdad nel 1988. Laureato con lode in Giurisprudenza presso l'Università Federico II di Napoli, è sposato ed ha due figli.



## Il Libano e la crisi nel Levante e nel Mediterraneo Orientale

Il Mediterraneo è un miracolo, secondo lo storico John Julius Norwich, per le condizioni uniche, climatiche e geografiche, che lo hanno reso un ponte tra le civiltà cresciute lungo le sue coste, consentendone nel tempo la rispettiva espansione<sup>1</sup>. Grazie al Mare di Mezzo, l'Europa è stata agganciata ai centri di gravità in Asia, da dove si sono sviluppate le prime *polis* e le prime significative realtà politiche ed economiche, tra la Mesopotamia e la Valle dell'Indo. La cattura dell'Egitto da parte di Roma e la congiunzione politica che ne derivò tra Occidente ed Oriente favorì il consolidamento del neonato impero, l'unità politica dei popoli del Mediterraneo e una grande espansione economica a Roma, determinata dal crollo del prezzo del grano e dei tassi di interesse<sup>2</sup>. Da duemila anni il Mediterraneo orientale non ha perso la sua importanza strategica, ed anche nella versione futuristica cinese della Nuova Via della Seta<sup>3</sup>, o nella prospettiva dello sviluppo di grandi giacimenti di idrocarburi nei fondali delle zone economiche esclusive di paesi rivieraschi del Mediterraneo orientale, a lungo ostili fra loro, l'intera regione rimane uno spazio vitale e problematico da cui è difficile distogliere lo sguardo.

Nella regione compresa tra il Mediterraneo Orientale e il Golfo Persico, il Libano occupa una posizione chiave. Circa 1.450 km, cioè poco più della distanza tra Milano e Palermo, separano Beirut da Bassora, l'area che da sempre è il cuore del Levante. Un asse corre tra la capitale libanese, posta al centro della zona costiera lunga circa 210 km che separa gli interessi marittimi della Siria da quelli di Israele, e la confluenza del tratto iracheno del Tigri e quello dell'Eufrate. E' proprio sull'argenteo *Shatt el Arab* che sorge la città dell'Iraq da cui si distende la rete dei principali oleodotti del Paese orientati verso i terminali di sbocco nel Golfo. La regione attraversata da questo asse è stata al centro di ricorrenti crisi. L'ultima, esplosa nel 2011 in Siria e nel 2014 in Iraq coinvolgendo grandi e medie potenze, ha provocato centinaia di migliaia di morti e feriti, milioni di profughi e rifugiati, l'interruzione delle reti commerciali terrestri, già penalizzate per effetto della Guerra in Iraq del 2003, oltre a devastazioni fisiche di città che hanno segnato la storia della civiltà dei popoli del Mediterraneo.

Bassora, Baghdad, Mossul, Aleppo, Hama, Damasco, Beirut e tante al-

<sup>1</sup> J. J. NORWICH, *The Middle Sea*, New York, p. 1.

<sup>2</sup> P. FRANKOPAN, *The Silk Roads*, Londra, p. 14.

<sup>3</sup> Annuncio del Presidente cinese Xi JINPING nel settembre e ottobre 2013.



tre città del Levante sono i luoghi dove è fiorita e ha prosperato la civiltà urbana. Dopo la nascita delle città-stato sumere, da cui tutto è cominciato, i vari imperi commerciali e politici, succedutisi tra espansioni e decadenze fino ai giorni nostri, hanno inglobato queste città. In alcune di esse, abitate ininterrottamente, come i porti fenici di Saida e Byblos, si sono sviluppate società complesse e forme articolate di coesistenza tra culture e religioni, le quali hanno permesso l'integrazione di minoranze etniche e confessionali e l'affermazione di originali modelli di aggregazione politica e organizzazione dell'economia che hanno caratterizzato, nel secolo scorso, la nascita e lo sviluppo del Libano, della Siria e dell'Iraq: tre degli Stati postcoloniali nati dalla dissoluzione dell'Impero ottomano.

La dimensione geografica del Libano, il più piccolo dei tre Stati, non ne riflette l'effettivo peso nella storia della cultura del Levante, né la capacità di intermediazione nel complesso ingranaggio dei ruoli e delle reciproche influenze che caratterizzano il mondo arabo e, da sette anni, alimentano la devastante crisi regionale che quel mondo scuote alle radici. Basti pensare che il Libano ospita oggi il più grande numero di rifugiati pro-capite al mondo, ed è la valvola di sfogo, assieme alla Giordania e alla Turchia, della immensa catastrofe umanitaria originata dalla guerra in Siria.

Il Paese dei cedri ha sviluppato una propria peculiare alchimia socio-politica<sup>4</sup>, evolutasi rapidamente in quasi un secolo di trasformazioni che hanno accompagnato il lento processo di indipendenza dopo il disfacimento dell'Impero ottomano, senza tuttavia intaccare i confini determinati dalle intese postbelliche<sup>5</sup>. Due distinti fattori hanno avuto un impatto significativo nella formazione del Libano: la dimensione ed il ruolo della sua componente cristiana e la lunga storia delle relazioni con l'Occidente<sup>6</sup>. Ciò contribuisce a spiegare il sistema politico basato sull'istituzionalizzazione delle confessioni religiose, il sistema economico liberale – unico nell'area – centrato essenzialmente sui servizi, relazioni complesse con i Paesi della regione, l'identità plurima dei libanesi, al di là delle identificazioni confessionali, che spiegano le diverse percezioni che essi hanno del proprio ruolo nella regione di cui fanno parte<sup>7</sup>.

Le diciotto comunità e confessioni libanesi sono state innanzitutto espressioni culturali prima di essere politicizzate e divenire soggetti dell'esercizio del potere a partire dalla fine del diciottesimo secolo<sup>8</sup>. L'identità primordiale di queste comunità si è sviluppata attorno agli orientamenti religiosi fino a costituire per ognuna di esse una solida impalcatura culturale con proprie istituzioni. Solo negli ultimi decenni dell'impero ottomano da questo insieme di comunità si sviluppò un primo nucleo politico

<sup>4</sup> K. SALIBI, *A House Of Many Mansions, The History of Lebanon Reconsidered*, Londra.

<sup>5</sup> *The Fall Of The Ottomans*, Eugene Rogan, Basic Books, New York, p. 405.

<sup>6</sup> F. TRABOULSI, *A History of Modern Lebanon*, Londra, p. VII.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> W. HARRIS, *Lebanon. A History 600-2011*, Oxford, pp. 4-5.

per effetto della progressiva interazione fra élite multi-confessionali<sup>9</sup>.

La costante interrelazione tra fattori politici, economici e sociali, sia interni che esterni, è evidentemente cruciale in un Paese piccolo estremamente aperto ed esposto culturalmente verso l'area del mondo in cui è collocato<sup>10</sup>. Il Libano, usando una metafora del commercio internazionale, è un esportatore netto quanto ad influenza culturale, forte della propria sontuosa eredità, a volte sottovalutata. Per effetto della sua storia recente, il Libano è nel Levante uno dei pilastri su cui si può tentare di riedificare l'architettura delle relazioni tra gli Stati della regione, profondamente sconvolte dall'ultima guerra tuttora in atto. Il modello di coesistenza politico-sociale continua ad evolvere dopo lo *shock* della guerra civile (1990), l'occupazione siriana (2005) e la "normalizzazione" dei rapporti tra i partiti-milizie che hanno dato voce a lungo a comunità e minoranze tuttora in cerca di uno stabile collante istituzionale e sociale, in grado di prevenire fenomeni di disgregazione violenta o il ritiro nei propri rispettivi cantoni e roccaforti. E' un Paese che, malgrado i propri limiti e le proprie fragilità, può contribuire al difficile processo di stabilizzazione della regione, proprio in virtù della capacità di mediazione culturale ed influenza economica che possiedono i libanesi e i loro connazionali che compongono l'agile e ricca diaspora all'estero. E' uno Stato che rimane centrale per la comprensione delle questioni che avvolgono il futuro della presenza cristiana in Oriente, anch'essa un fattore primario di equilibrio e stabilità, soprattutto nel contenimento e superamento dei contrasti settari che dissanguano la regione.

Il Libano è passato attraverso quindici anni di guerra civile (1975-1990), tre successivi lustri di occupazione siriana, sino al 2005, la guerra del luglio 2006 tra Hezbollah e Israele, dodici anni di stabilizzazione assistita dalle Nazioni Unite e da diversi Paesi donatori. Dal 2013 il Gruppo Internazionale di Sostegno per il Libano (ISG) riunisce, accanto al Rappresentante Speciale per il Libano del Segretario Generale ONU, i cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza (Cina, Francia, Regno Unito, Russia, Stati Uniti), l'Italia, la Germania, l'UE e la Lega Araba. L'ISG nel 2014 e nel 2018 ha contribuito a mobilitare aiuti internazionali e crediti per finanziare programmi infrastrutturali e sostenere le istituzioni di sicurezza. Le infiltrazioni terroristiche degli estremisti islamici in Libano sono rimaste sotto controllo negli ultimi anni. Nell'estate del 2017 l'esercito libanese ha addirittura eliminato la presenza di combattenti islamici attivi nel nordest del Libano dal 2014, provocandone il ritiro nel nordest della Siria. Per la prima volta negli oltre settantadue anni di indipendenza del Paese, i militari di Beirut presidiano l'intero territorio di frontiera con la Siria, dopo aver respinto i combattenti dell'ISIS, unico caso nella regione di successo

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

<sup>10</sup> F. TRABOULSI, cit., p. VII.

militare senza il supporto dell'aviazione di un Paese alleato. E' sull'onda di tale importante risultato che le Forze armate libanesi si sono presentate alla Conferenza internazionale di Roma del 15 marzo scorso, dove quaranta Paesi ed organizzazioni internazionali hanno promesso assistenza per lo sviluppo dei piani quinquennali del Governo di Beirut. Gli aiuti internazionali alle forze armate e di polizia, forniti soprattutto dagli Stati Uniti, mirano a rafforzare le istituzioni statali per la sicurezza, in attesa che attraverso una nuova strategia di difesa nazionale, si contribuisca a sciogliere il nodo politico di Hezbollah, unica milizia che l'Intesa Nazionale del 1989 (*Taef Agreement*) lasciò in vita al termine della guerra civile, che divide ancora oggi il Paese e condiziona i rapporti internazionali del Libano con gli Stati arabi e con l'Occidente. Gli Stati Uniti hanno inserito Hezbollah tra le organizzazioni terroristiche, mentre l'UE e molti Paesi europei fanno una distinzione tra il braccio militare dell'organizzazione e la componente politica che opera nel parlamento e nel governo. I programmi del governo di Beirut per lo sviluppo delle istituzioni per la sicurezza mirano a preparare le condizioni all'interno per fare dell'esercito la sola forza armata, superando quindi in prospettiva la spinosa anomalia dell'arsenale di Hezbollah.

Il 6 aprile a Parigi, circa cinquanta tra Paesi donatori e banche internazionali di sviluppo hanno promesso di assistere il Libano con crediti agevolati per oltre 10 miliardi di dollari, allo scopo di cofinanziare un ingente piano di ammodernamento delle infrastrutture, volto ad accelerare la ripresa dello sviluppo economico e dell'occupazione, a supporto di un piano di riforme strutturali. Il 25 aprile, a Bruxelles, l'UE e gli altri donatori internazionali hanno confermato gli impegni per l'assistenza umanitaria ai rifugiati siriani e agli abitanti dei Paesi che li ospitano. In Libano, accanto a meno di 5 milioni di libanesi, vivono in condizioni precarie circa 1,5 milioni di profughi siriani, oltre a quasi 200.000 palestinesi.

Se in Siria e Iraq gli estremisti hanno attaccato a fondo, provocando l'annientamento e la devastazione di regioni e città storiche, comprese fra la cinta urbana di Baghdad e la periferia di Damasco, in Libano – dove ancora vive il trauma della guerra civile – si sono evitate pericolose radicali scelte di campo nei feroci contrasti regionali. Il Libano è per certi versi un enigma. Lo Stato apparentemente più fragile nel Levante ha sin qui tenuto, pur avendo subito pesanti contraccolpi che hanno messo a nudo le debolezze dell'economia. Secondo i dati del sistema bancario, tra il 2006, anno della guerra tra Israele ed Hezbollah, e il 2010 la bilancia dei pagamenti libanese aveva fatto registrare un surplus di 20 miliardi di dollari. Nei cinque anni successivi, in piena guerra siriana, il deficit della bilancia dei pagamenti ha superato i 9 miliardi di dollari. I profitti generati all'estero dalle imprese libanesi e reinvestiti in depositi presso le banche libanesi hanno raggiunto i 7 miliardi di dollari nel 2017 contribuendo a contenere il deficit. La forza del sistema bancario (formato da circa cinquanta istituti) è nei circa 200 miliardi di dollari di depositi, pari

a quattro volte il valore del PIL. L'intera architettura finanziaria, che fa perno sulla Banca centrale, riposa oltre che sul costante flusso in valuta, sul dinamico settore immobiliare, sostenuto dalla crescita demografica e dalla propensione dei libanesi della diaspora a reinvestire in proprietà nel Paese d'origine, e sull'aggancio al dollaro della lira libanese.

Il Libano ha recuperato la stabilità finanziaria e rilanciato lo sviluppo economico alla fine degli anni novanta, dopo la guerra civile e la drammatica esperienza delle dittature multiple imposte dalle varie milizie sulle proprie comunità di riferimento tra il 1980 e il 1989. Le milizie avevano cercato di sradicare, sull'altare del profitto e della caccia ad accaparrarsi con la prevaricazione il *surplus* dell'economia, il bene più prezioso del Libano: la capacità di coesistere<sup>11</sup>. L'interesse comune dei libanesi alla coesistenza puntualmente riaffiora ogni volta che una forza politica tenta di imporsi alle altre. Lo Stato libanese, marginalizzato e dissanguato durante la guerra civile (1975-1990), con il successivo quindicennio di occupazione e tutela siriana, ricominciò ad esistere partendo proprio dalla moneta. Il rapporto di cambio lira-dollaro fissato nel 1997 non è mutato in oltre vent'anni. La lira libanese, a differenza delle valute degli altri Paesi della regione, non ha subito svalutazioni in due decenni non certo privi di turbolenze. Un fenomeno che ha contribuito a preservare il potere d'acquisto della classe media, a rafforzare il tessuto connettivo della società pluralista e moderata, e a garantire sufficienti flussi valutari in entrata che, a loro volta, alimentano le riserve della Banca centrale e compensano il forte deficit commerciale (i libanesi importano circa l'80% dei beni consumati).

Dopo le elezioni dello scorso 6 maggio il Libano ha di fronte la sfida di riforme economiche urgenti per superare la crisi, nell'attesa che le esplorazioni sulla presenza di idrocarburi *offshore* condotte dal consorzio franco-italo-russo (Total-Eni-Novatek) diano risultati positivi. La guerra in Siria (2011-2018) ha interrotto dal 2012 la crescita dell'economia libanese. Nei sette anni del conflitto il costo della crisi ha così superato i 19 miliardi di dollari<sup>12</sup> (quasi 10 miliardi al netto degli aiuti internazionali). Sul piano della sicurezza, invece, i progressi sono stati notevoli.

Il Libano, dopo aver chiuso i conti della lunga guerra civile, ha tenuto in vita da trenta anni un caleidoscopico quadro politico. Al suo interno sono rappresentati tutti i gruppi e tutte le varie confessioni che compongono il Paese e che, attraverso il governo di unità nazionale, concorrono pro-quota all'esercizio del potere esecutivo. Il meccanismo del governo consensuale, sul cui funzionamento non ci si può qui dilungare, non è un modello che privilegia l'efficienza e la speditezza dell'azione di governo, ma è un forte antidoto all'instabilità politica e ai contraccolpi della discontinuità negli indirizzi di governo. Il Capo dello Stato è sempre un cristia-

<sup>11</sup> *Ibidem*, pp. 239-240.

<sup>12</sup> *Economic Impact of the Syrian Crisis on Lebanon*, InfoPro SAL, Beirut, p. 9.

no, unico non mussulmano nella Lega araba. In un secolo la componente cristiana in Medio Oriente è diminuita dal 20% al 4%, come ricordato dai capi delle chiese cristiane riuniti a Bari il 7 luglio proprio sul tema del futuro della presenza cristiana nella regione. Solo in Libano, in virtù di accordi costituzionali, è garantita una forte rappresentanza politica cristiana nel Parlamento (metà dei seggi) e nel governo, indipendentemente dagli effettivi equilibri demografici. Le diverse identità confessionali che compongono il Paese convergono proprio nell'esercizio congiunto delle funzioni di governo e della conduzione della politica di difesa e sicurezza, nell'attuazione delle responsabilità affidate all'alta amministrazione, alla magistratura, al governo della moneta e del credito, e nell'esercizio delle capacità di impresa e di creazione di reddito del dinamico settore privato. La diversità quasi si sublima nell'azione di governo, per quanto poco efficiente, essendo la risultante di più forze politicamente e culturalmente distanti fra loro. Questo è il Libano che si destreggia fra le alleanze regionali e che riesce ad interpretare il dialogo politico internazionale con la forza di chi lo pratica costantemente all'interno dei propri confini.

Un Paese così, in possesso delle chiavi di lettura del complesso mondo mediterraneo, che i libanesi detengono per essere parte, attraverso la diaspora, di tante altre realtà socio-politiche, interessa all'Italia, e interessa a molti Paesi europei che non vogliono perdere terreno in un Paese ritenuto essenziale per il dialogo politico e per lo sviluppo di relazioni economiche con l'intero Medio Oriente. L'Italia ha assunto l'iniziativa decisiva nel 2006, per bloccare il conflitto tra Israele ed Hezbollah, assumendosi le responsabilità di favorire la costituzione di una missione ONU a trazione europea di cui è rimasta per oltre dodici anni il perno politico-militare. E' stato un importante investimento per la sicurezza internazionale, per la stabilità lungo il confine tra Libano ed Israele e per la ricostruzione economica del sud del Libano. Ricostruzione divenuta in sé una fattore di dissuasione dal provocare un nuovo conflitto con Israele, per non compromettere un benessere diffuso tra la popolazione nel sud del Paese. L'Italia continua ad assicurare il supporto importante alla missione UNIFIL e in dodici anni ha assunto quattro volte su sette il comando della Forza ONU. L'Italia ha anche investito nei rapporti con le Forze armate libanesi accompagnandone la crescita professionale con programmi di addestramento che contribuiscono a rafforzare l'istituzione militare come fattore di unità nazionale e di stabilità nei rapporti con gli altri Paesi della regione. L'Italia non si è limitata a rafforzare la sicurezza ma ha integrato la propria azione di stabilizzazione con interventi di cooperazione culturale e di assistenza allo sviluppo che hanno reso sempre più intense e profonde le relazioni italo-libanesi. Le esportazioni italiane sono cresciute del 27% nel 2017, superando il miliardo e mezzo di dollari. Altrettanto significativa è la diplomazia culturale. Basti considerare il contributo italiano all'ampliamento del Museo Nazionale di Beirut, inaugurato nell'ottobre 2016. Si tratta del più importante investimento culturale del Libano in



anni recenti realizzato proprio con l'Italia, il partner internazionale rivelatosi il più congeniale ed il più pronto a cogliere la capacità del Libano di essere un centro di gravità culturale nella regione, ben più importante della dimensione geografica del Paese dei cedri. Lo testimoniano gli interventi realizzati proprio in Libano e in Italia dal Museo Nazionale di arte contemporanea MAXXI di Roma (nel 2017 e 2018), la partecipazione libanese alla Biennale arte (2017) e, per la prima volta, alla Biennale architettura (2018), la presentazione al Festival del Cinema di Venezia de "L'insulto", uno dei prodotti di maggiore qualità dei sensibili interpreti della cinematografia libanese, che offre una innovativa chiave di lettura cinematografica degli angosciosi lasciti delle ferite auto-inflitte nella guerra civile. Il caos che domina l'intera regione, non consente di percepire facilmente all'esterno il fermento e la vivacità culturale di un Paese e di un popolo, sufficientemente pragmatico da non ignorare di dover fare sempre i conti con una realtà internazionale che concede poco.

Il Libano è un Paese da cui non si può prescindere nel Levante. La sua forza profonda risiede probabilmente nel bagaglio culturale che consente ai libanesi di adattarsi ai cambiamenti. Nei quasi cento anni di costruzione della propria indipendenza, i libanesi hanno beneficiato di un vantaggio comparato rispetto ai Paesi della regione, acquisito nel campo dell'istruzione e della libertà d'impresa. I libanesi hanno introdotto la prima tipografia e fondato le prime università nella regione (*Syrian Protestant College*, 1866, oggi *American University of Beirut*), la prima banca del mondo arabo, il primo quotidiano (1858)<sup>13</sup>. Il Libano è il solo Paese del Levante a non aver sperimentato la pianificazione economica e l'economica di Stato e a non essere stato costruito su un forte apparato di sicurezza militare. I libanesi sono fieri del proprio esercito, ma non lo temono. Non devono la loro indipendenza ad una singola istituzione o ad un solo *leader*, e dagli antenati fenici hanno ereditato la capacità di navigare anche in acque burrascose, una caratteristica che ha il pregio di continuare ad attirare la fiducia altrui. Il Libano è soprattutto un Paese che produce cultura, nel senso più ampio del concetto, ed ha preservato il proprio *soft power*, la propria capacità di influenzare. È questo in sostanza il nocciolo del capitale che collettivamente i libanesi detengono e condividono. Un capitale che per la sua storia e natura concorre alla progressiva definizione del nuovo ordine in formazione nei mutevoli rapporti tra gli Stati in una delle aree più instabili e complesse del Mediterraneo. Un'area nella quale si gioca il riequilibrio dei rapporti di potenza tra Stati mediterranei e quelli che dall'Oriente mirano, ora come in passato, a includerla nella sfera dei propri interessi crescenti.

<sup>13</sup> P. SEALE, *The Struggle For Arab Independence*, Cambridge, p. 28.



## Prof. Gianmaria Piccinelli

Gian Maria Piccinelli, professore ordinario di Diritto privato comparato presso il Dip. di Scienze Politiche dell'Università della Campania "Luigi Vanvitelli". Esperto di diritto musulmano e dei paesi islamici ha pubblicato su questioni attuali di comparazione verso i sistemi giuridici arabo-islamici, con particolare riguardo al contesto euro-mediterraneo. Le principali ricerche riguardano la storia del diritto islamico, la circolazione dei modelli normativi, le banche e la finanza dell'islam, le società commerciali, il diritto di famiglia e dei minori, il rapporto tra religione e diritto, l'applicazione delle regole giuridiche dell'islam in contesti non islamici, le migrazioni musulmane in Europa. È condirettore dell'Annuario di diritto comparato e studi legislativi e membro del consiglio scientifico dell'Istituto per l'Oriente "C.A. Nallino", nonché di riviste e collane comparatistiche e islamistiche.

## L'Islam tra due sponde: antagonismi e dialoghi giuridici nel Mediterraneo

SOMMARIO: 1. Cenni introduttivi. – 2. Dalla *pax romana* alla *pax islamica*. – 3. Colonizzazioni e decolonizzazioni. – 4. Quale Islam per lo Stato? – 5. Nuovi spazi per la *shari'a*.

### 1. Cenni introduttivi

Il Mediterraneo è, da sempre, spazio comunicante. La sua storia ha alternato in modo dialettico momenti di sintesi a fra identitarie intorno alla prospettiva universalistica della sua unità. Basti pensare all'era post-costantiniana che ha consentito l'unità del *mare nostrum* attorno all'accettazione del credo cristiano a cui ha fatto seguito, ispirandolo, il disegno di unità politica e religiosa del *mare di mezzo* islamico realizzato dai califfati musulmani omniade ed abbaside. L'epoca delle crociate frammenta per secoli il Mediterraneo fino ai tentativi europei di omologazione socio-culturale, politica ed economica attraverso la colonizzazione. Ed oggi, la conflittualità discendente dalla pressione migratoria e il nuovo ordine geopolitico che si va ridefinendo sul campo appaiono aver nuovamente fratturato la sua ossatura comune profonda.

La complessità derivante da questi ininterrotti confronti, scontri e mutue influenze tra la cultura europea (e le sue radici romano-ellenistico-cristiane) e la civiltà musulmana, nel corso dei secoli, è il tessuto nel quale possiamo evidenziare linee di continuità e discontinuità. In questo quadro è possibile avanzare un'ipotesi di parziali, ma costanti e mutue influenze tra i due sistemi fondanti isolando diacronicamente un dato giuridico originale da esaminare e comparare.

Il presente contributo, in questa prospettiva, intende offrire una ricostruzione storico-giuridica e una riflessione sul dialogo tra le diverse tradizioni dei diritti mediterranei che, al di là della forza delle declamazioni identitarie, continuano a tessere nuove, ma sofferte, traiettorie di comunicazione.

Se con la fine della colonizzazione il mondo islamico (e non solo) ha dovuto fare i conti con la presenza irreversibile di elementi culturali estranei derivanti dalla cultura europea, con l'accrescersi del flusso migratorio l'Europa sta facendo i conti con la consapevolezza che l'Islam non è più un elemento marginale e transitorio nella ridefinizione della sua identità culturale.

Le migrazioni, infatti, hanno portato l'Islam a cavallo tra le due sponde del Mediterraneo, tra il mondo musulmano e l'Europa, definendo in tutti i campi profili autonomi e talora antagonisti, delimitando nuovi spazi di integrazione e nuovi fronti di conflitto. Una complessità, questa, che richiede innanzitutto l'adozione di nuove metodologie comparatistiche e trans-disciplinari che possano contribuire alla ricostruzione unitaria dell'attuale quadro delle relazioni giuridiche mediterranee. In particolare, i risultati dei rapporti di potenza tra i diversi attori sul campo – rapporti che intersecano anche i diritti nazionali e che usano questi come strumenti di interazione all'interno del più vasto confronto geopolitico – richiedono l'applicazione al metodo gius-comparativo di un'analisi spaziale (e, quindi, geografica) degli antagonismi giuridico/culturali in atto. Dall'apporto della geopolitica al diritto discendono considerazioni di natura "geo-giuridica" che possono contribuire all'analisi operativa degli antagonismi giuridici in atto, spingendo la riflessione oltre le mere declamazioni teoriche.

A questo fine, mi pare opportuno prendere le mosse dalle ipotesi di reciproca e strategica influenza tra i sistemi giuridici post-romano e proto-islamico con le sottese interrelazioni tra la sfera religiosa, morale, politica e sociale. Strategie che conducono sino a epoche più recenti e ai giorni nostri con nuovi, evidenti sviluppi che derivano dal contatto tra la *Western Legal Tradition* e la *Islamic Legal Tradition* nello spazio mediterraneo.

## 2. Dalla *pax romana* alla *pax islamica*.

La storia dei contatti tra diritto romano e diritto musulmano è parte del più ampio e complesso sistema di contaminazioni tra le civiltà dell'Europa e dell'Islam realizzatesi nell'area del Mediterraneo. Non tutto, in realtà, è storia o, almeno, è storicamente dimostrabile. Di certo, queste civiltà hanno comunque posto in essere costantemente "strategie culturali" per estendersi, reciprocamente influenzarsi e difendersi realizzando progressive contaminazioni, sovente tacite e inconsce, che sono alle radici dei rispettivi sistemi giuridici e delle loro successive evoluzioni<sup>1</sup>. Seguendo questa prospettiva, dobbiamo

<sup>1</sup> La letteratura su questo tema è ampia. Il dibattito tra gli studiosi può essere ricostruito, in ordine cronologico, seguendo i seguenti studi: D. GATTESCHI, *Lineamenti di una storia esterna del diritto musulmano dai tempi ante islamici fino ai di nostri*, Alessandria di Egitto, 1876; E. CARUSI, *Sui rapporti tra diritto romano e diritto musulmano*, in *Atti della Società Italiana per il Progresso delle Scienze*, VII, Roma, 1914; J. SCHACHT, *The Origins of Muhammadan Jurisprudence*, Oxford, 1950; S. VESEY-FITZGERALD, *The Alleged Debt of Islamic to Roman Law*, in *Law Quarterly Review*, 1951, p. 81-102; C.A. NALLINO, *Considerazioni sui rapporti fra diritto romano e diritto musulmano*, in *Raccolta di scritti editi e inediti*, vol. IV, Roma, 1952, p. 85-94; A. D'EMILIA, *Roman Law and Muslim Law. A Comparative Outline*, in *East and West*, IV n.s., 2, July 1953, p. 3-10 e *Il diritto musulmano comparato con il bizantino dal punto di vista della tipologia del diritto*, in *SI*, IV, 1956, p. 57-

innanzitutto ricordare la non coincidenza temporale tra i due sistemi. Nel momento, infatti, in cui ha origine il diritto musulmano il diritto romano si è definitivamente evoluto nel diritto bizantino, nelle aree sotto il controllo dell'Impero Romano d'Oriente, mentre si stava progressivamente barbarizzando nelle regioni d'Occidente. La *pax romana*, costruita anche grazie al contributo del complesso sistema di tutele che lo *ius gentium* era riuscito ad ottenere per i numerosi popoli che progressivamente erano entrati nella sfera di influenza di Roma, era per molti un lontano ricordo. Anzi, il diritto bizantino permeato dalla prevalenza dell'elemento religioso, ben lontano dal tollerante sistema romano classico, costituirà un modello di riferimento per il primo Islam in espansione.

Il controllo del Mediterraneo da parte musulmana tra l'VIII e l'XI secolo ha affermato una *pax islamica* che ha consentito il realizzarsi di proficui incontri culturali, sociali politici ed economici (*al-Andalus* ne è testimonianza indelebile) che lasceranno effetti duraturi nelle relazioni storiche tra le due sponde. Ad un primo sguardo di carattere generale, possiamo affermare che la nascita del diritto islamico – come oggi lo conosciamo – è fortemente “indebitata” rispetto alle tradizioni giuridiche romano-bizantina e sasanide preesistenti al VII sec. d.C. ma, nel tempo, esso è riuscito a realizzare una sintesi autonoma nella quale sovente si perdono le tracce dei modelli originali<sup>2</sup>. La forza culturale di tale sintesi, a sua volta, ha esercitato un'influenza di ritorno sull'Europa medievale lasciando tracce, anche qui non sempre riconoscibili, sulla nascita delle Università<sup>3</sup>, sulle scienze, sulle arti, sui commerci, ecc.<sup>4</sup>.

Il 622 d.C. segna l'inizio del calendario islamico nel ricordo della *higra* di Muhammad da Mecca a Yathrib, la futura Medina. È qui che la comunità dei credenti inizia a prendere forma e ad assumere una coscienza delle sue peculiarità e della sua identità non solo religiosa, ma anche politica. Quella data, segnando un crinale storico tra il tempo

76 (entrambi ora raccolti nei suoi *Scritti di diritto islamico*, Roma, 1976, p. 193-209); F. CASTRO, *Diritto musulmano e diritto romano*, in *L'Islam*, , vol. XIV, 1977, p. 97-102; J. MOUCHETTE-LADJILI, *Histoire juridique de la Méditerranée: droit romain, droit musulman*, Tunis, 1990; W.B. HALLAQ, *The Use and Abuse of Evidence: The Question of Provincial and Roman Influences on Islamic Law*, in *Journal of Oriental American Society*, 1990, p. 79-91; B.G. WEISS, *The Spirit of Islamic Law*, University of Georgia Press, 1998. Da ultimo si v. il mio *Continuità mediterranee tra diritto romano e diritto islamico: un contributo allo studio della circolazione dei modelli giuridici*, in *Roma e America. Diritto romano comune*, n. 23/2007, p. 155-174

<sup>2</sup> Su questo si veda W.B. HALLAQ, *The Quest for Origins or Doctrine? Islamic Legal Studies as Colonialist Discourse*, in *UCLA Journal of Islamic and Near Eastern Law*, Fall 2002-Winter 2003, p. 1-34.

<sup>3</sup> Significativi gli studi di G. MAKDISI, *The Rise of Humanism in Classical Islam and the Christian West*, Edinburgh 1990 e *The Rise of Colleges*, Edinburgh 1981. Di grande interesse anche la lettura degli effetti sulla nascita del sistema giuridico inglese fatta da J.A. MAKDISI, *The Islamic Origins of the Common Law*, in *North Carolina Law Review*, LXXVII, 1999, p. 1635-1739.

<sup>4</sup> L. FAVALI, *Qirad islamico, commenda medievale e strategie culturali dell'occidente*, Torino, 2004.

dell'ignoranza (*gahiliyya*) e la pienezza della rivelazione divina, realizza altresì la più grande rivoluzione realizzata da Muhammad: la trasformazione di gruppi tribali nei quali il vincolo di appartenenza aveva carattere etnico e familistico, in una *umma* universale in cui prevale – senza più alcun confine geografico – la fratellanza nella fede verso il Dio unico e la missione profetica di Muhammad. Questa rivoluzione porterà i suoi effetti nel campo della politica, del diritto, della teologia e caratterizzerà costantemente i rapporti dell'Islam con il resto del mondo.

La rapida espansione dell'impero musulmano verso est e verso ovest (nel 732 Carlo Martello ferma a Poitiers l'esercito arabo-berbero oramai penetrato nel cuore della Francia) richiede un enorme sforzo per la costruzione di un sistema giuridico, sotto il profilo amministrativo e burocratico, in grado di sostenere adeguatamente la gestione dei vasti territori conquistati. A questo fine le culture giuridiche (di tradizione imperiale) sasanide e bizantina esercitano una notevole influenza. Il loro prestigio, infatti, è tale che su di esse non si è estesa l'ombra della *gahiliyya*. O meglio, la necessità di un modello (esterno alla originaria tradizione arabo-beduina) di regalità cui ispirarsi porterà l'Islam a guardare, da un lato, a Bisanzio mutuando la prevalenza sostanziale dell'elemento religioso, dall'altro ai Sasanidi attingendo la loro pragmatica "laicità"<sup>5</sup>. Si tratta di un processo che tocca tutti i settori del diritto, pubblico e privato, e che mette in luce la pragmaticità assimilante e nomofagica con cui il primo Islam gestisce il suo rapporto verso le altre culture giuridiche. Un atteggiamento che, nella prassi giuridica, lascia sostanzialmente grandi spazi alla trasposizione di modelli legali non originariamente arabi all'interno delle nuove istituzioni.

Un ulteriore elemento di estrema importanza nella comunicazione tra sistemi è indubbiamente rappresentato dal contributo di coloro che, progressivamente, con l'espansione territoriale e il consolidamento politico dell'Islam, hanno aderito al nuovo credo contribuendo ad arricchire gli elementi sostanziali e gli originari strumenti ermeneutici a disposizione<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Alcuni studiosi (si v. G.R. SCARCIA, *Roma vista dagli arabi: appunti su Abù 'Ubayd al-Bakri (sec. XI)*, in *Roma fra Oriente e Occidente*, Spoleto, 2002, p. 129-171) hanno chiarito come nelle fonti islamiche, arabe e persiane, il termine "Roma" sia percepito non in senso geografico, cioè corrispondente alla città e all'antico impero romano, ma sia piuttosto il simbolo di una tradizione politica e culturale coincidente con Bisanzio. Non vi è grande interesse per quanto è avvenuto prima della divisione dell'impero tra oriente e occidente. Né, sembra che i musulmani abbiano effettivamente razionalizzato il modello politico-culturale di "Roma" e dell'impero romano nel quale l'imposizione in un comune *jus* era stato l'elemento di autentica aggregazione di popoli e culture diverse ai quali non era domandata alcuna assimilazione religiosa. Anche se ritroviamo questo stesso modello nell'originario Califfato, non vi è traccia alcuna di una conscia imitazione mentre il cristiano Impero romano d'oriente, dall'antico modello, si è di gran lunga allontanato. Bisanzio, per le élites intellettuali musulmane, rappresenta l'eredità della cultura ellenistica che viene resa accessibile in arabo e vagliata alla luce della Parola divina.

<sup>6</sup> Secondo Patricia CRONE, *Roman, Provincial and Islamic Law: The Origins of the Islamic Patronate*, Princeton, 1987, p. 12-17, mentre la struttura di base della società islamica resta a

Pur accettando l'ipotesi di una continuità iniziale tra questi due ordinamenti, dobbiamo altresì prendere atto che i risultati a cui giungono i giuristi musulmani dopo il periodo formativo sono fortemente originali e formalmente autonomi, non consentendo un'immediata omologazione rispetto a regole e istituti preesistenti.

Il rinvenimento di elementi di forte somiglianza tra i due sistemi, in realtà, non può essere ricondotto né ad una diretta influenza di una cultura giuridica sull'altra, né a spontanea mutazione. Potremmo, invece, seguire un'ipotesi evoluzionistica diversa attraverso la quale restituire una dimensione volontaristica alla circolazione di determinate particelle dal corpo di un sistema verso l'altro in una logica di imposizione e di potenza (espansione, sottomissione, ecc. di tipo militare, economico o politico) ovvero di imitazione (per il prestigio soprattutto culturale del modello imitato). Se osserviamo, infatti, i mutamenti che accompagnano storicamente le vicende giuridiche dell'Islam, potremmo ipotizzare che essi siano il frutto della circolazione di modelli – culturalmente intesi – attraverso un sistema ininterrotto, dalle origini ad oggi, di “mutui” e “debiti” che incidono profondamente nell'evoluzione degli ordinamenti locali con conseguenze che si stratificano progressivamente e che ridisegnano i profili e i contenuti di principi, istituzioni, regole. In questi movimenti della storia giuridica possiamo identificare le “strategie culturali” dell'Islam verso l'Europa e viceversa. Esse segnano i rapporti dell'Islam nascente con la civiltà romano-ellenistica e accompagnano anche la fase di espansione coloniale europea con l'avvio di nuovi trapianti giuridici che modificano i tradizionali assetti sociali e istituzionali delle diverse aree musulmane.

### 3. Colonizzazioni e decolonizzazioni

La continuità dei rapporti e della comunicazione tra le civiltà giuridiche del Mediterraneo può essere compresa nella sua pienezza solo tenendo conto anche dell'acculturazione realizzatasi nel mondo musulmano a partire dal XIX secolo a contatto con il diritto europeo i cui formanti sono andati rapidamente diffondendosi con l'esperienza coloniale.

Il processo di acculturazione giuridica, attraverso la recezione di modelli normativi privatistici e pubblicistici, ha determinato la contrapposizione tra lo Stato e il diritto islamico tradizionale, con i suoi

carattere tribale, sia pur con una connessione universale attraverso la *umma* islamica, l'accoglimento dei nuovi adepti alla religione proclamata da Muhammad avviene attraverso uno strumento molto (se non del tutto) simile al patronato che a Roma collegava il liberto alla famiglia che lo affrancava. Sarebbe da individuare proprio in questa specifica esperienza l'istituto cerniera che offre una sostanziale continuità tra diritto romano e diritto islamico.



canoni collegati alla sostanziale sacralizzazione del potere costituito (sia politico, sia religioso), e lo Stato moderno a tradizione islamica. È in questo momento che bisogna collocare l'inizio di una necessaria distinzione tra "diritto islamico" e "diritto dei paesi islamici", quest'ultimo divenendo il fondamento (teorico ed operativo) per delimitare concretamente i limiti della *Islamic Legal Tradition* a cui ricondurre in tutto o in parte i variegati ordinamenti positivi che ad essa si riferiscono.

Il governo dell'Islam (locuzione che esprime più correttamente la funzione storica di ciò che oggi tende ad essere identificato con lo "Stato islamico"), assume nel tempo e nello spazio forme diverse: dal califfato elettivo al califfato dinastico (comunque simbolicamente rappresentativo dell'unità politica della *umma*) alla monarchia variamente denominata (sultanato, emirato, ecc., comunque territorialmente limitata). La progressiva frattura dell'unità politica ideale è stata segnata da evidenti soluzioni nella continuità del governo della comunità. Il Califfato "ben guidato" si è chiuso con il grande scisma tra sunniti e sciiti, mentre la conquista mongola di Baghdad nel 1258 ha posto fine all'esperienza del califfato legittimo marcando definitivamente l'irreversibilità della frammentazione politica.

Il modello di Stato moderno, nazionale e unitario, affermatosi nel corso del periodo coloniale, sostituisce rapidamente le forme statuali di tipo feudale preesistenti. Una recezione che non riguarda solo i modelli organizzativi dello Stato (lo Stato di diritto moderno, a base costituzionale, fondato sul principio di legalità) ma anche i modelli di produzione normativa, le leggi, i codici, la dottrina e la giurisprudenza. Una fase che dura oltre un secolo e valica ampiamente gli anni della decolonizzazione, confermando la non reversibilità del processo e i nuovi equilibri tra tradizioni islamiche (necessariamente al plurale) e ordinamenti giuridici.

Inoltre, la discontinuità rispetto allo sviluppo del diritto classico (*fiqh* come metodo interpretativo della *shari'a* in quanto legge divina rivelata) si manifesta in questa fase attraverso la radicale sostituzione di nozioni, categorie concettuali, schemi ordinanti, modelli normativi, singole regole con altrettanti elementi, talora raccolti in forma codificata, frutto degli sviluppi illuministici e positivisti del diritto in Europa, soprattutto in Francia. Ciò ha portato con sé la lenta, ma inesorabile, esclusione del giurisperito musulmano dai processi di produzione normativa, tradizionalmente affidati in modo quasi esclusivo alla dottrina giuridico-religiosa la quale continua a riferirsi alle categorie classiche<sup>7</sup>. Mentre si assiste, ad esempio, all'allentamento dei vincoli derivanti dall'appartenenza – sia pur teorica – di tutti i musul-

<sup>7</sup> Cfr. F. CASTRO, *Le pouvoir du Faqih*, in *Rapports Nationaux Italiens au XI Congrès International de Droit Comparé* (Caracas 1982), Milano 1982, p. 12 ss.

mani alla *umma* universale e all'affermarsi di entità parziali (ad es. la *umma araba*), l'innovazione principale che i legislatori introducono è la categoria della cittadinanza come elemento coesivo di un popolo nella comune appartenenza allo Stato attraverso il territorio<sup>8</sup>.

L'aspetto conflittuale che lo Stato coloniale e post-coloniale porta con sé risiede nel conferimento al legislatore del potere generale di fare norme e di modificarle, e, quindi, nell'applicazione del diritto per via autoritativa. Un potere che, teoricamente, per la *shari'a*, solo Dio può esercitare. Se il conflitto tra i due modelli di Stato, a livello teorico, appare radicale e diviene la base per un significativo antagonismo geo-giuridico (basti tenere presente le pretese di islamizzazione dello "Stato" che nasce dall'applicazione della visione salafita-jihadista), molteplici soluzioni conciliative si riscontrano nella prassi costituzionale dei paesi islamici. Gli stati musulmani indipendenti, conclusa la fase coloniale, hanno continuato ad attingere all'esperienza giuridica dell'Europa e ai suoi sistemi compiuti di istituzioni procedendo progressivamente ad adattare queste al proprio contesto interno.

L'eterogeneità dei risultati del processo di adattamento può essere analizzata attraverso due principi che fondano il moderno costituzionalismo: il principio di legalità, da un lato, e il principio di democrazia e di sovranità popolare, dall'altro.

Il principio di legalità richiede che l'esercizio del potere politico, quale sistema di cooperazione politica, sociale ed economica a legittimazione costituzionale, debba essere esercitato in conformità e attraverso un sistema generale di principi, regole e procedure. La «costituzione» diviene la chiave di volta essenziale in questo sistema di principi, regole e procedure che sostiene la coerenza delle altre leggi, delle istituzioni e degli organi amministrativi. Essa stessa opera da filtro verso altri sistemi di principi, esterni e meta-positivi, che influiscono direttamente sul fondamento ideologico-culturale che sta alla base delle azioni del legislatore, del governo, dei giudici e dei cittadini. Con il principio di legalità si modifica il sistema tradizionale delle fonti: la superiorità della rivelazione divina (a partire dal Corano e per esso la *shari'a*) è soppiantata dalla primazia della legge positiva (*qanun*). Mentre per il diritto privato il confronto avviene tra i contenuti dei codici europei e del *fiqh*, nel diritto pubblico lo Stato moderno con molteplici forme premoderne di organizzazione amministrativa che utilizzano l'Islam come fonte di legittimazione del potere politico<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Cfr. tra gli altri, S. ZUBAIDA, *Islam and the Politics of Community and Citizenship*, in *Middle East Report*, XX, 2001, p. 221 e, soprattutto, G.P. PAROLIN, *Dimensioni dell'appartenenza e cittadinanza nel mondo arabo*, Jovene, Napoli, 2007. Sulla dialettica tra *umma* e Stato moderno, cfr. A.A. AN-NA'IM, *Islam and the Secular State: Negotiating the Future of Shari'a*, Harvard University Press, Cambridge (USA), 2010.

<sup>9</sup> Non ritroviamo un modello storico di "Stato islamico" che, se mai esistito, si è esaurito con l'esperienza califfale e che, pertanto, assume connotati fortemente ideologici nel momento

Il principio di sovranità popolare – consustanziale rispetto alla democrazia nel modello occidentale – pone i cittadini al centro del sistema costituzionale operando, attraverso il meccanismo della rappresentanza e il sistema delle libertà democratiche, sullo sviluppo dei principi, delle regole e delle procedure conformanti l'agire dei singoli individui e dello Stato.

Il tentativo di recupero dell'ideale coranico della *shūrā* (o consultazione) è stato evidenziato di recente in numerosi stati con riferimento anche al dibattito sulla necessità di riaprire gli spazi di interpretazione e adeguamento (*iğtihād*) del diritto religioso alla modernità, accettando nel contempo la produzione di regole giuridiche autoritative da parte del legislatore statale. Questa nuova prospettiva appare accolta non solo nei segmenti modernisti e laici delle società musulmane, ma anche all'interno di alcuni gruppi più radicali<sup>10</sup>. Gli islamisti in Pakistan, Bangladesh, Malesia, Indonesia, Iran, Egitto, Giordania, Algeria, Tunisia, Marocco, ecc. hanno oramai accettato la legittimità, su base islamica, delle elezioni popolari a suffragio universale, del processo elettorale, del multipartitismo e della elezione di rappresentanti del popolo. In questi casi non è l'esistenza, ma l'estensione della sovranità popolare ad essere discussa. Secondo alcuni, l'esigenza di trovare una via di conciliazione tra i principi della tradizione islamica e le richieste della modernità è più viva all'interno di quei gruppi moderati per i quali il conflitto tra i due opposti integralismi, laico e religioso, penalizza fortemente lo sviluppo delle società musulmane<sup>11</sup>.

Da qui, la discussione circa la necessità di un'evoluzione nella interpretazione della *shari'a* per far fronte ai mutamenti sociali, economici, tecnologici e ambientali in atto per effetto della globalizzazione, ponendo i principi fondamentali dell'Islam quale pietra angolare nella costruzione di società musulmane moderne.

#### 4. Quale Islam per lo Stato?

L'Iran, nel 1979, attraverso la costituzionalizzazione dello Stato islamico moderno di modello repubblicano, ha elaborato un prototipo di "democrazia islamica" estremamente interessante soprattutto per lo studio degli strumenti di partecipazione pubblica e di sindacato islamico sull'attività legislativa e amministrativa<sup>12</sup>. In realtà, la prima

in cui oggi ne viene sostenuta la sua (ri)attuazione.

<sup>10</sup> Cfr. M. AHMAD., *Islam and Democracy: The Emerging Consensus*, in *Milli Gazette* [online edition, India], n. 3, 2002, e disponibile sul sito: <http://www.scribd.com/doc/19419892/Islam-and-Democracy-the-Emerging-Consensus-Mumtaz-Ahmad>.

<sup>11</sup> C. McDANIEL, *Islam and the Global Society: A Religious Approach to Modernity*, in *Brigham Young University Law Review*, 2003, 507-540 e 526-527.

<sup>12</sup> Sulle evoluzioni costituzionali in Iran, si v. in generale il volume curato da J.L. ESPOSITO e R.K. RAMAZANI, *Iran at the Crossroads*, New York 2001 e A. SCHIRAZI, *The Constitution of Iran*:

Costituzione di una Repubblica Islamica fu quella pakistana del 1956, ma la sua applicazione è stata troppo breve ed intermittente per poterne valutare la reale portata (a causa di successivi colpi di Stato che ne hanno inibito la vigenza per lunghi intervalli e hanno portato a nuove Costituzioni nel 1962 e nel 1973)<sup>13</sup>. Sono comunque queste due esperienze che avviano la costruzione di un modello costituzionale che individua nell'assoluta supremazia della *shari'a* la fonte di legittimità di ogni atto dello Stato ed esplicita la conseguenza di questa scelta con l'assunzione di un *Islamic Label*. Tra i padri di questo modello vanno ricordati il pakistano Abdu-l-A'la al-Mawdudi (1903-1979) e gli iraniani Ali Shari'ati (1933-1977) e Abdolhasan Bani-Sadr (1933 –), questi ultimi ispiratori dell'esperienza fondata nel 1979 da Ruhollah Khomeini (1902-1989)<sup>14</sup>.

Per Mawdudi<sup>15</sup>, la *wilàya* (la delegazione di autorità da parte di Dio che è sede della sovranità assoluta e da cui ogni forma di autorità discende) è fondamento del principio in base al quale ogni uomo deve obbedienza esclusivamente alla legge divina e a colui che Dio ha investito quale capo della comunità<sup>16</sup>.

Nel 1979, l'art. 56 della Costituzione iraniana fissa il principio della sovranità che appartiene a Dio soltanto, mentre l'uomo la esercita come diritto a lui riconosciuto da Dio (e nei limiti della Costituzione)<sup>17</sup>.

*Politics and the State in the Islamic Republic*, John O'Kane trans., London 1997.

<sup>13</sup> Quest'ultima, attualmente in vigore, è stata sospesa tra il 1977 e il 1985. Da allora al 2018 ha visto intervenire 25 emendamenti. Cfr. I. HUSAIN QURESHI, *Pakistan: An Islamic Democracy*, Lahore, [1949]: «The constitution of a country must reflect the ideals on which its people want to base their political life. [...] The Assembly was right in setting for itself the ideals of Islam. But these ideals should be given a rational, dynamic interpretation, for the people of Pakistan and of other Muslim states have failed to keep abreast of world progress in the development of material culture, political institutions, and social fabric. Progress and Islamic ideals can be reconciled in a threefold definition of sovereignty in an Islamic state: (1) the legal sovereign shall be the Muslim law; its definition shall be in the hands of the legislature; (2) the political sovereign shall be the people who will elect and dismiss their governments; (3) the real sovereign will be basically the principles of Islam, brought into the public forum and discussed at length». Cfr. A.W. BURKS, *Constitution-Making in Pakistan*, in *Political Science Quarterly*, vol 69, 1954, p. 541-564. Sulla Costituzione del 1962, si veda il contributo di F. CASTRO, *La Costituzione del Pakistan del 1962*, in *Oriente Moderno*, 1962, p. 1-28.

<sup>14</sup> Cfr. S.A. ARJOMAND, *Constitution-Making in Islamic Iran: The Impact of Theocracy on the Legal Order of a Nation-State*, in J.F. COLLIER (ed.), *History and Power in the Study of Law: New Directions in Legal Anthropology*, Cornell University Press, 1989, p. 113-128.

<sup>15</sup> *The Political Framework of Islam*, trans. A.S. KHAN – K. AHMAD, Islamic Foundation, Leicester, 1996.

<sup>16</sup> Dal 1956, il Preambolo di tutte le costituzioni pakistane che si sono succedute si apre recitando: «sovereignty over the entire Universe belongs to Allah Almighty alone, and the authority to be exercised by the people of Pakistan within the limits prescribed by Him is a sacred trust; [...] it is the will of the people of Pakistan to establish an order; [...] the State shall exercise its powers and authority through the chosen representatives of the people; [...] the principles of democracy, freedom, equality, tolerance and social justice, as enunciated by Islam, shall be fully observed; [...] the Muslims shall be enabled to order their lives in the individual and collective spheres in accordance with the teachings and requirements of Islam as set out in the Holy Quran and Sunnah; [...] adequate provision shall be made for the minorities freely to profess and practice their religions and develop their cultures».

<sup>17</sup> «Absolute sovereignty over the world and man belongs to God, and it is He Who has

È da distinguere la democrazia islamica dalla democrazia ad ispirazione islamica. In quest'ultima, elemento comune a tutti gli stati che guardano all'Islam come principio di legalità e tradizione giuridica di riferimento, è la prescrizione costituzionale che individua nella *shari'a* la fonte prevalente di produzione delle norme giuridiche da parte del legislatore. Le soluzioni che rinveniamo sono principalmente due: la *shari'a* come "fonte principale" ovvero come "una delle fonti" della legislazione. Un'altra formula, talora alternativa, talaltra parallela, è quella che dispone che "l'Islam è la religione di Stato". L'interpretazione più diffusa della disposizione tende a identificare l'Islam come la fede religiosa condivisa dalla maggioranza dei cittadini dello Stato<sup>18</sup>.

Le peculiarità degli sviluppi costituzionali degli stati arabi del Mediterraneo sono una conseguenza del rapporto dialettico tra l'elemento "statico" (enunciazione dei principi) e l'elemento "dinamico" (esercizio effettivo di principi enunciati) presenti in ogni testo costituzionale<sup>19</sup>.

Si possono anche distinguere due cicli costituzionali. Il primo (anch'esso "statico"), in cui i testi delle costituzioni si ispirano ai modelli offerti dalle ex-potenze coloniali o direttamente vengono elaborati da organi di tali potenze prendendo a modello lo schema offerto dalla costituzione della madre-patria.

made man master of his own social destiny. No one can deprive man of this divine right, nor subordinate it to the vested interests of a particular individual or group. The people are to exercise this divine right in the manner specified in the following articles».

<sup>18</sup> La Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto, nota come Commissione di Venezia, quale organo consultivo del Consiglio d'Europa, nel 2013 ha presentato un parere sulla (allora progetto di) nuova Costituzione della Tunisia: «27. Several provisions in the draft Constitution express the position of Islam as the dominant religion. The mere fact that a state proclaims that there is a dominant religion is not, in itself, contrary to international standards. However, as pointed out in General Comment No. 22 of the Human Rights Committee on the right to freedom of thought, conscience and religion, guaranteed under Article 18 of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR, which Tunisia has ratified), «the fact that a religion is recognised as a state religion or that it is established as official or traditional or that its followers comprise the majority of the population, shall not result in any impairment of the enjoyment of any of the rights under the Covenant, including articles 18 and 27, nor in any discrimination against adherents to other religions or non-believers». It should be pointed out in this connection that several countries have been able to reconcile a state religion with freedom of conscience, thought and religion.» *CDL-AD(2013)032 – 13/10/2013 – Opinion on the Final Draft Constitution of the Republic of Tunisia adopted by the Venice Commission at its 96th Plenary Session (Venice, 11-12 October 2013)*, p. 7, consultabile all'indirizzo [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)032-e).

<sup>19</sup> M. OLIVIERO, *Il costituzionalismo nei paesi arabi*, Milano, 2004.



Il secondo ciclo (“dinamico”) vede costituzioni che, pur mantenendo formalmente gli istituti regolati nel primo ciclo, subiscono profonde e sostanziali alterazioni in seguito all’inserimento di soluzioni dettate dall’esigenza di soddisfare necessità locali e di ripristinare istituti tradizionali emarginati durante il dominio coloniale e il primo periodo post-coloniale.

Negli Stati contemporanei dell’area che stiamo considerando, la complessità del fattore religioso rende difficile l’enunciazione di regole generali in merito al suo effettivo ruolo istituzionale. La storia testimonia la continua interferenza del potere laico su quello religioso e viceversa, tanto che il livello di sviluppo del processo di laicizzazione deve essere verificato caso per caso<sup>20</sup>.

L’attuazione di forme moderne di Stato e la positivizzazione dei processi costituzionali e democratici hanno comunque condotto, almeno sotto il profilo formale, ad una separazione tra ordinamento religioso e ordinamento politico, sia pur mantenendo spesso il secondo un’ispirazione alle espressioni, ai contenuti e al linguaggio del primo. Si sono cioè realizzati, attraverso il processo di acculturazione giuridica, meccanismi simili a quelli avvenuti in Europa con la creazione degli stati costituzionali e la fissazione, post-illuminista, di cataloghi di nuovi diritti e di distinte categorie ben distanti da quelle politico-religiose del passato.

L’ampio dibattito in corso nel mondo arabo-islamico denota la delicatezza della questione sotto l’aspetto politico e l’incertezza della giurisprudenza nel giungere ad una condivisa nozione di *shari’a* negli stati contemporanei<sup>21</sup>. La legislazione positiva prodotta dallo Stato ha sottratto alla *shari’a* (e in particolare alla sua interpretazione da parte dei giurisperiti religiosi) forza e cogenza nell’ambito della giurisdizione dello Stato, limitandola sempre di più a norma morale, etico-religiosa, regola di coscienza. L’eventuale – e solo eventuale – rinvio alle norme del diritto musulmano classico (*fiqh*) è nella discrezionalità del legislatore statale. Questi stabilisce i casi e i limiti del rinvio, nella maggior parte dei casi escludendo ogni ipotesi di applicazione diretta di una regola della *shari’a* (o meglio della sua interpretazione). L’unico spazio ancora residuale potrebbe ritenersi il diritto successorio (*fara’id*) regolato nel Corano (cfr. la Sura IV, vv. 11 e seg.) con testi molto espliciti e sul quale, per questo, pochi legislatori sono intervenuti<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> M. ABDEL HADI, *Constitutionnalisme divin ou positivisme constitutionnel dans les pays arabes?*, in *Religions, Eglises et Droit*, Saint-Etienne 1990, p. 166-216; resta sempre fondamentale Y. BEN ACHOUR, *Islam e laïcité*, in *Pouvoirs*, n. 62, 1992, p. 15-30.

<sup>21</sup> Si v. F. CASTRO, *Sistema sciaraitico, siyàsa shar’iyya e modelli normativi europei nel processo di formazione degli ordinamenti giuridici dei paesi del Vicino Oriente*, in A. BAUSANI – B. SCARCIA AMORETTI (a cura di), *Il mondo islamico tra integrazione e acculturazione*, Roma 1981, pp. 165-182

<sup>22</sup> La Tunisia, di recente, ha riaperto la questione della parità della quota successoria tra eredi maschi e femmine, questione sulla quale si sta svolgendo un acceso dibattito. Il 13



In tale quadro, considerati gli esiti giurisprudenziali ai quali ha condotto, particolarmente significativa è la riforma della Costituzione egiziana del 1971. Sotto la pressione delle istanze religiose, nel tentativo di placare le contestazioni in atto nel paese, il Presidente Anwar Sadat promulga il nuovo testo dell'art. 2 che indica nei principi generali della *shari'a* l'unica fonte della legislazione. L'emendamento costituzionale ha seguito, di un anno, la riforma che ha reso indipendente la Suprema Corte Egiziana dal governo attribuendole la competenza al controllo di legittimità costituzionale<sup>23</sup>.

La giurisprudenza costituzionale della Corte Suprema egiziana è pervenuta a risultati di grande interesse che ci aiutano a comprendere la dialettica tra tradizione giuridica e diritto positivo in contesto islamico. A partire dalla metà degli anni '90 e fino al 2011, la Corte ha adottato un approccio moderato e liberale nell'interpretazione della *shari'a* sostanzialmente in linea con le politiche di secolarizzazione in corso nel paese. Si è così affermato che la *shari'a* coincide con l'insieme di quelle regole desumibili dal Corano o dalla Sunna sulla cui interpretazione si è formato il consenso (*igmad'*) universale di tutta la *umma*. Un ambito coincidente, nella pratica, quasi esclusivamente alle regole in materia di atti di culto. Anche se tale precisazione può avere effetto per il solo Stato egiziano, trattandosi di una pronuncia di un organo dello Stato, la sua valenza riveste una notevole ampiezza giacché tutti gli stati musulmani, con percorsi diversi, hanno l'esigenza di trovare una risposta alla dialettica tra la declamazione di un Islam universale e la realtà concreta dell'Islam di Stato. Ulteriore interesse ricopre la posizione egiziana per il fatto che sviluppa un'apertura verso la reinterpretazione di tutte le altre regole della *shari'a* e quella parte sulla quale invece l'interpretazione non è stata univoca nel corso della storia, il che riguarda la stragrande maggioranza delle regole relative al foro esterno. Per queste ultime, la Corte ritiene di poter procedere ad un nuovo *igtihad*, di poter interpretare tenendo conto del contesto attuale della società egiziana<sup>24</sup>.

agosto 2018 il Presidente della Repubblica tunisina ha dichiarato di voler presentare al Parlamento una proposta di legge in tal senso recependo il lavoro della Commissione per le libertà e l'uguaglianza, nominata nel 2017 per allineare i contenuti della legislazione al disposto della Costituzione del 2014. Attualmente le successioni in Tunisia sono disciplinate dagli artt. 85-152 del Codice di Statuto Personale.

<sup>23</sup> Sulle evoluzioni più recenti, si v. R. HIRSCHL, *Constitutional Courts vs. Religious Fundamentalism: Three Middle Eastern Tales*, in *Texas Law Review*, 2004, p. 1819-1860; K. BOYLE – A.O. SHERIF, *Human Rights and Democracy: The Role of the Supreme Constitutional Court of Egypt*, Kluwer Law International, London-The Hague-Boston, 1996; anche N.J. BROWN, *Islamic Constitutionalism in Theory and Practice*, in E. COTRAN – A.O. SHERIF (a cura di), *Democracy, the Rule of Law, and Islam*, Kluwer Law International, London-The Hague-Boston, 1999, p. 496; N.J. BROWN, *Citizenship, Religious Rights, and State Identity in Arab Constitutions: Who is Free and What Are They Free to Do?*, in N. BHUTA (ed.), *Freedom of Religion, Secularism, and Human Right*, Oxford University Press, 2019, p. 53-68.

<sup>24</sup> Cfr. Ad esempio J. SKOVGAARD-PEDERSEN, *Defining Islam for the Egyptian State. Muftis and Fatwas of the Dār al-Iftā*, Leiden 1997.

L'apertura di questo processo di adeguamento, affidato ad organi laici dello Stato, è comune alla maggior parte degli stati arabo-islamici attorno al Mediterraneo e consente di attribuire alla *shari'a* una funzione di *Islamic rule of law*, in quanto sfera di principi meta-positivi e meta-costituzionali a cui la costituzione rinvia e che costituisce la chiave di volta dell'ordinamento giuridico statale<sup>25</sup>.

È da chiedersi, pertanto, se e come l'Islam e la *shari'a* (che nel contesto declamatorio costituzionale assumono un significato tra loro omologabile in quanto sistemi di regole e di valori etico-religiosi) possono essere assunti a criterio discriminante dell'*Islamic Legal Tradition* e a fondamento di un sistema autonomo comprendente gli ordinamenti giuridici che in quella tradizione riconoscono le proprie fondamenta.

Nel mondo islamico, a mio avviso, là dove si sia compiutamente realizzato il processo di fondazione costituzionale dello Stato, la costituzione stessa è strumento di 'separazione', e quindi di laicità (almeno teoricamente), tra la sfera dei valori etico-religiosi dell'Islam operanti a livello meta-statale e il sistema interno di produzione/applicazione delle norme legislative. L'assenza di una secolarizzazione della base sociale dello Stato, invece, richiede un'analisi attenta, tenendo conto dei singoli contesti nazionali, circa gli effettivi esiti della dialettica *shari'a / qanun* e degli antagonismi tra diversi modelli di interpretazione della *shari'a* in funzione del suo adeguamento ai rispettivi contesti socio-politici.

## 5. Nuovi spazi per la *shari'a*

Il comparatista è avvezzo a guardare il diritto non solo come un prodotto tecnico dell'attività di giuristi professionali, siano essi il legislatore o un giudice, un accademico o un avvocato, ma anche nella sua portata di prodotto sociale, elemento che, nel corso della storia umana, accomuna tutte le realtà antropologiche. Attraverso le persone che, da sempre, si muovono partendo dalle proprie particolari realtà culturali, il diritto circola, comunica, contamina, si evolve. La circolazione delle persone, e con esse delle merci, dei capitali, delle idee, porta con sé la circolazione di segmenti delle diverse culture e dei diritti che esse esprimono<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Si v. W.M. BALLANTYNE, *The States of the GCC: Sources of Law, the Shari'a and the Extent to which it applies*, in *Arab Law Quarterly*, 1986, p. 3-18 e C. MALLAT, *Islam and Public Law: classical and contemporary studies*, Graham & Trotman, London-Dordrecht-Boston, 1993; C. BENNER LOMBARDI, *Islamic Law as a Source of Constitutional Law in Egypt: The Constitutionalization of the Sharia in a Modern Arab State*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 1998, p. 81-123.

<sup>26</sup> Cfr. PRAKASH SHAH, W. MENSKI (ed.s), *Migration, Diasporas and Legal Systems in Europe*, Routledge-Cavendish, 2006.

Il processo migratorio in atto dal sud al nord del Mediterraneo sta ridisegnando gli spazi riservati storicamente all'applicazione di regole giuridiche islamiche ben oltre quelle derivanti dalle esigenze del culto, da tempo praticate dalle minoranze musulmane anche in contesti non islamici. Nell'Europa multiculturale, con un certo ritardo rispetto ad altre aree dell'occidente (USA e Canada), il dibattito sulla tutela dei cd. diritti culturali e delle identità culturali delle minoranze si sviluppa in particolare negli ultimi due decenni del secolo scorso. L'attenzione è posta sull'insieme di «pratiche e comportamenti legati a un'appartenenza culturale, etnica, religiosa» e a quegli «elementi che determinano l'identità di una persona in riferimento ad una collettività»<sup>27</sup>.

«L'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica» afferma l'art. 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Nizza, 2000), richiamata dall'art. 6 Trattato sull'Unione Europea del 2007 (Trattato di Lisbona). La complessità del multiculturalismo rende necessario identificare la natura dell'elemento identitario che una data minoranza intende conservare e di cui chiede rispetto. Con riferimento alla comunità musulmana, infatti, non è possibile identificarla esclusivamente sotto il profilo etnico o linguistico o genericamente culturale. La comunanza confessionale è, almeno teoricamente unitaria, e proprio l'identità religiosa diviene l'elemento principale da tutelare (nei limiti di cui all'art. 9, 2 della Convenzione Europea dei Diritti dell'uomo)<sup>28</sup>. Inoltre, la diversa provenienza geografica dei musulmani richiede di giungere a delimitare le varianti culturali che non sono necessariamente riconducibili ad un'origine propriamente islamica, ma che sono presentate come peculiari dell'identità etnico-religiosa di un dato gruppo che, con molta probabilità, non coincide con i confini politici di un determinato Stato.

<sup>27</sup> Cfr. F. BELVISI, *I diritti fondamentali nella società multiculturale*, in *Diritto e società*, n. 1, 2012; p. 3 ss. Si veda inoltre J. HABERMAS – C. TAYLOR (a cura di), *Multiculturalismo: lotte per il riconoscimento*, Milano, 2005; G. FAMIGLIETTI, *Diritti culturali e diritto della cultura*, Giappichelli, Torino, 2010. Con riferimento ad un'area distinta rispetto a quella di cui qui ci stiamo occupando, ma di estremo interesse per il dibattito sul multiculturalismo al di fuori del contesto occidentale, si veda D. Amirante, *Lo Stato multiculturale: contributo alla teoria dello Stato dalla prospettiva dell'Unione indiana*, Bologna, 2014.

<sup>28</sup> Si veda R. MAZZOLA, *Diritto e religione in Europa: rapporto sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di libertà religiosa*, Il Mulino, Bologna, 2012; J. PASQUALI CERIOLI, *La tutela della libertà religiosa nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 01-2011 (<https://www.statoecheme.it/contributi/la-tutela-della-liberta-religiosa-nella-convenzione-europea-dei-diritti-del>); e da ultimo cfr. S. MOYN, *Too Much Secularism? Religious Freedom in European History and the European Court of Human Rights*, in N. BHUTA (ed.), *Freedom of Religion, Secularism, and Human Right*, Oxford University Press, 2019, p. 95-124.

Nella difficoltà degli ordinamenti positivi di dare una risposta alle concrete istanze delle comunità musulmane (a questo punto, conseguentemente scritte al plurale), le pratiche giuridiche informali diventano uno strumento di risoluzione delle controversie e di conservazione di istituti in forme che i sistemi giuridici ufficiali difficilmente consentirebbero<sup>29</sup>.

Questa richiesta di tutela dell'elemento giuridico culturale è alla base di una circolazione "volontaria" di istituti e norme che oramai non sono una conseguenza solo del processo migratorio più recente, ma soprattutto della crescente consapevolezza delle comunità musulmane di essere una parte costituente e inscindibile del quadro (multi)-culturale e giuridico europeo.

Alan Watson individua tre principali categorie di trapianti giuridici volontari: a) la mobilità di una persona verso un territorio con una civiltà non comparabile, portando con sé il proprio diritto; b) la mobilità delle persone verso un territorio con una civiltà comparabile, portando con sé il proprio diritto; c) l'accettazione volontaria, da parte di una persona, della maggior parte del sistema di un altro o di altri popoli<sup>30</sup>.

Ritroviamo in queste categorie utili ragioni per comprendere la costruzione di nuovi spazi di applicazione della legge religiosa dell'Islam (*shari'a*), a livello formale e informale, nonché della richiesta di riconoscimento formale di istituti giuridico-religiosi che in quella tradizione hanno le proprie radici<sup>31</sup>. Osservando il dibattito che nei paesi europei è andato svolgendosi sulle diverse istanze poste dalle comunità islamiche (dall'alimentazione *halal* al velo – *higab* o *burqa* che sia – dalla famiglia al diritto patrimoniale) l'antagonismo tra i due livelli ha diretta influenza sull'inevitabile processo di ridefinizione dell'ambito di 'possibile' applicazione delle norme sciaraitiche. La maggiore o minore integrazione culturale, nelle diverse generazioni e nei differenti contesti, ha un impatto diretto su tale processo<sup>32</sup>.

Dovremmo considerare, per una migliore consapevolezza di fronte a questa realtà, se ci troviamo piuttosto di fronte a un processo di ridefinizione del concetto stesso di *shari'a*. Pur se teoricamente improponibile in quanto essa partecipa della stessa eternità ed autorità divina, non possiamo negare come storicamente tale processo sia di fatto

<sup>29</sup> T.J. RÖDER, *Informal Justice Systems: Challenges and Perspectives*, Jan. 2013 consultabile all'indirizzo: <https://worldjusticeproject.org/news/informal-justice-systems-challenges-and-perspectives>.

<sup>30</sup> *Legal Transplants. An Approach to Comparative Law*, University of Georgia Press, 1993, p. 29-30.

<sup>31</sup> Per un approfondimento comparativo delle questioni giuridiche dei rapporti tra sistemi afro-asiatici e occidente, cfr. W. MENSKY, *Comparative Law in a Global Context: The Legal Systems of Asia and Africa*, Cambridge University Press, 2006, p. 59 ss.

<sup>32</sup> Cfr. M.S. BERGER (ed.), *Applying Shari'a in the West: Facts, Fears and the Future of Islamic Rules on Family Relations in the West*, Leiden, 2013.

avvenuto all'interno di ogni contesto con il quale l'Islam storicamente è venuto a contatto. Individuate le differenze tra gli Islam arabo, africano, asiatico, nulla impedisce che l'integrazione dell'Islam nei paesi occidentali veda nascere un nuovo disegno interpretativo del diritto religioso che possa avere caratteri compatibili con la *Western Legal Tradition* e peculiarità coerenti con i singoli ordinamenti nazionali. Lo stesso percorso, di fatto, è riscontrabile nella maggior parte dei paesi arabo-islamici, anche oltre il Mediterraneo, le cui specificità legislative e giurisprudenziali si innestano sul *common core* di quella che abbiamo indicato sopra come la *Islamic Legal Tradition*. Al di fuori degli aspetti legati alla libertà religiosa, però, la più stretta integrazione tra gli aspetti "civili" del diritto musulmano e i laici diritti europei richiede che vi siano le condizioni di progressiva de-ideologizzazione di quella parte delle comunità musulmane che oggi rivendicano un'applicazione radicale della *shari'a* secondo una lettura fortemente integralista e letterale secondo schemi salafiti e integralisti.

Se volessimo individuare due specifici settori nei quali verificare l'antagonismo tra l'esigenza di attenersi rigorosamente ai dettami religiosi dell'Islam e l'esigenza del loro adeguamento ai sistemi giuridici europei, dovremmo considerare da un lato l'istituzionalizzazione di meccanismi islamici di risoluzione alternativa delle controversie (ADR) e, dall'altro, il ricorso a istituti economico patrimoniali nell'ambito delle cd. banche islamiche. Si tratta, è vero, di ambiti che seguono percorsi evolutivi molto diversi e che difficilmente possono essere riportati a unità, ma in questa sede possono fungere da sintetica esemplificazione del processo in atto.

Nel Regno Unito il dibattito sul multiculturalismo ha avuto una svolta importante quando, nel 2008, l'allora Arcivescovo di Canterbury Rowan Williams si espresse a favore della *accommodation* di organismi che potessero risolvere le controversie di famiglia tra musulmani sulla base del diritto islamico. Variamente denominati, *Sharia Councils*, *Muslim/Islamic Tribunals*, questi organismi si sono rapidamente diffusi in tutto il paese, ovunque risiedessero comunità di musulmani. Ben pochi (soltanto quattro) operano secondo criteri stragiudiziali formali, molti (forse oltre settanta gran parte dei quali solo nominali) hanno scelto il campo della giustizia informale<sup>33</sup>. Le *Sharia Courts* (così nominate nel dibattito pubblico generatosi attorno a loro), hanno competenza formale in materia di divorzio tra musulmani, sia per la certificazione preliminare alla pronuncia di divorzio da parte delle Corti di famiglia in caso di matrimonio registrato, sia come corti tipicamente religiose in caso di matrimonio tradizionale non registrato<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Cfr. D. McEoin, *Sharia Law or 'One Law for All'?*, London, 2009, p. 69.

<sup>34</sup> Prevalente l'attribuzione di certificati di divorzio religioso, su istanza delle donne, al termine di una procedura caratterizzata da sessioni di mediazione finalizzate alla riconcilia-



Esse sono altresì chiamate a prestare consulenza alle corti ordinarie su questioni riguardanti l'applicazione del diritto musulmano secondo le regole del diritto internazionale privato. Il *Muslim Arbitration Tribunal* funge da camera arbitrale in materia civile e commerciale.

La richiesta di applicazione del diritto musulmano classico, peraltro secondo canoni interpretativi che oggi non ritroviamo più nella maggior parte dei paesi di provenienza dei musulmani britannici, è tacitamente accompagnata dalla pretesa di poter e voler risolvere su tale base tutte le controversie tra i membri della comunità, siano essi cittadini o meno. Si è aperto, per questa ragione, un conflitto giurisdizionale (ove il termine giurisdizione non può essere inteso in senso stretto quale funzione pubblica di esclusiva pertinenza dello Stato) che mette in concorrenza la tutela offerta dalle corti ordinarie e quella, di natura privata e conciliativa, proposta dalle *Sharia courts*. L'antagonismo che ne deriva, in questo caso, non si limita alla possibilità o meno di adeguamento del diritto religioso al contesto giuridico inglese, ma si allarga specificamente alla legittimità dell'applicazione di un tale diritto all'interno di un ordinamento laico.

Il percorso compiuto, invece, dalle cd. banche islamiche per approdare in occidente inizia nei primi anni '70 con la costituzione in alcuni paesi del Golfo dei primi istituti bancari operanti in conformità con i dettami coranici. Già nel decennio successivo, l'enorme surplus finanziario derivante dall'aumento dei prezzi del petrolio, accompagnato dalla coscienza crescente di un comune fondamento identitario del mondo islamico, ha consentito un rapido sviluppo e la competizione competere sui mercati internazionali. Gli *assets* globali dell'industria finanziaria islamica sono stati calcolati intorno a 2.000 miliardi di dollari nel 2016 con una previsione di crescita di oltre il 5%<sup>35</sup>.

Il sistema è stato progressivamente messo a punto intorno a due principi coranici fondamentali: il divieto delle usure (che comprende anche gli interessi bancari nell'interpretazione tradizionale dei giuristi religiosi) e il divieto di trarre profitto da situazioni aleatorie. Anche grazie al recupero di alcuni istituti contrattuali in uso nel mondo islamico sin dai tempi del Profeta Muhammad e all'adozione di un modello operativo di tipo prevalentemente societario, si sono resi credibili gli obiettivi di *compliance* con la *shari'a* in settori sempre più ampi: dalla raccolta e gestione del risparmio al credito bancario, alle assicurazioni (*takaful*), alle operazioni di *equity* in borsa, alle forme di cartolarizzazione degli investimenti (*sukuk*)<sup>36</sup>. Questa continua

zione delle parti.

<sup>35</sup> Cfr. *Islamic Finance Outlook 2018 Edition*, Standard & Poor's Global Ratings, 2018, p. 8-13, consultabile all'indirizzo: <https://www.spratings.com/documents/20184/4521646/Islamic+Finance+2018+Digital-1.pdf>.

<sup>36</sup> G.M. PICCINELLI, *The Provision and Management of Savings: the Client-partner Model*, in M.



espansione, d'altro canto, ha reso necessario uno sforzo importante di adeguamento dei principi alle condizioni fissate dalle legislazioni bancarie finanziarie nazionali e ai criteri di trasparenza e operatività che sono vincolanti in base agli accordi internazionali in materia (ad es. gli Accordi di Basilea).

Nell'Unione Europea, la situazione rimane sostanzialmente frammentata. Alcuni paesi (UK, Francia, Lussemburgo, Irlanda e Germania) hanno portato avanti una specifica politica di promozione della finanza islamica in prospettiva nazionale. I governi dell'Eurozona sono, infatti, generalmente preoccupati dalla carenza di risorse sufficienti per consentire una efficace competizione tra le banche islamiche e gli istituti convenzionali. Ma è da considerare anche una ragione di conflitto geo-politico in atto connesso alla richiesta di uso del cd. *Islamic label* (quindi anche l'implementazione di espressioni coerenti con l'elemento religioso dai loghi bancari fino ai contratti) che impatta sull'idea di laicità dello spazio europeo. Ragioni di politica estera e scelte economiche nazionali, ma anche politiche di integrazione delle comunità musulmane, sono alla base dell'apertura che, invece, è stata compiuta singolarmente da alcuni stati e che potrebbero aprire progressivamente le porte dell'Europa a quegli istituti che accetteranno di adeguarsi alla comune regolamentazione (questioni aperte: garanzia sui depositi; patrimonializzazione e bilancio integrato; gestione del rischio; *corporate governance*; operazioni bancarie *retail*; adozione di standard uniformi di controllo e trasparenza).

L'adattamento al sistema europeo richiederebbe anche l'esplorazione delle opportunità operative in settori di investimento socialmente responsabile, evidenziando il carattere etico degli obiettivi operativi degli istituti islamici e rendendo possibile anche una maggiore vicinanza alle esigenze socio-economiche di integrazione delle comunità musulmane.

Senza dubbio, gli esempi su cui ci siamo soffermati sono solo alcuni dei complessi e numerosi aspetti che compongono il quadro del continuo adeguamento e delle ininterrotte contaminazioni tra le culture mediterranee. La loro specificità giuridiche, sociali ed economiche, se le leggiamo alla luce del processo di globalizzazione, appaiono talora sfumare ed omologarsi rapidamente. Le parallele aspirazioni identitarie, viceversa, sembrano oggi allontanare le due sponde da un dialogo possibile. La vera sfida futura per gli ordinamenti del Mediterraneo – che in sé è da sempre un ineludibile paradigma di incontro tra culture – è la complementarietà. La capacità di restare “comunicanti” e inter-

FAHIM KHAN and M. PORZIO (eds.), *Islamic Banking and Finance in the European Union*, E. Elgar Publ., Cheltenham, 2010, pp. 23-39; G.M. PICCINELLI, *Development and Perspectives of Islamic Economics in the West*, in R. TOTTOLI (ed.), *Islam in the West*, Routledge, London, 2014, pp. 411-424.

dipendenti in funzione dello sviluppo e del bene comuni. Se guardiamo al nostro contesto europeo, mantenere aperto il dialogo con la tradizione giuridica del mondo islamico, nel rispetto dei reciproci sistemi di valori, contribuirà all'integrazione delle comunità musulmane in una prospettiva di cittadinanza plurale e multiculturale: un modello per la società globale.

## Prof. Pietro Spirito

Pietro Spirito si è laureato presso l'Università Federico II, ed ha frequentato il Master Unioncamere sulla gestione delle aziende di servizi.

Ha cominciato a lavorare presso l'ufficio studi della Montedison, per poi partecipare alla fondazione dell'Istituto Tagliacarne per gli studi sulla piccola e media impresa. Successivamente è stato assegnato prima in distacco da Unioncamere presso il Ministero dell'Industria.

E' stato componente dell'ufficio studi economici della Consob, ed assistente del Presidente.

Ha iniziato a lavorare presso le Ferrovie dello Stato alla fine del 1988, come assistente dell'amministratore straordinario Mario Schimberni. Per quasi venti anni, sino al 2007, ha partecipato con diversi ruoli di responsabilità al processo di cambiamento del sistema ferroviario nazionale.

E' stato poi direttore generale della Fondazione e del Comitato Telethon. Successivamente è diventato direttore generale dell'Interporto di Bologna , di cui è stato successivamente Presidente.

Tra il 2011 ed il 2015 ha assunto diversi incarichi di responsabilità gestionale in Atac. Nel 2016 è stato Program Manager per la bonifica e la rigenerazione urbana di Bagnoli per conto di Invitalia.

Dal 5 dicembre 2016 è Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale del Tirreno Centrale.

È docente incaricato di Economia dei Trasporti presso l'Università Federico II e professore straordinario di Economia Marittima presso l'Università Pegaso.

## La portualità nel Mediterraneo: il ruolo del Mezzogiorno

SOMMARIO: 1. Il deficit di politiche europee per il Mediterraneo. – 2. Il ruolo potenziale delle zone economiche speciali. – 3. La prospettiva mediterranea del Mezzogiorno.

### 1. Il deficit di politiche europee per il Mediterraneo

Il convitato di pietra di questo *grande gioco* è l'Europa. Sino ad ora la partita portuale comunitaria è stata caratterizzata da una contrapposizione tra sistema portuale del Nord Europa e sistema portuale mediterraneo, in una concorrenza per attrarre traffici destinati al mercato europeo. Va sottolineato che «nell'Unione Europea all'inizio del nostro secolo, il centro di gravità dell'Europa si trova ancora al Nord»<sup>1</sup>.

Va poi sottolineato che – successivamente alla conclusione della seconda guerra mondiale – il Mediterraneo entra nella sfera di influenza statunitense, come avamposto della lunga stagione della guerra fredda tra i due grandi blocchi contrapposti delle economie di mercato e delle economie pianificate. «Il Pentagono afferma stabilmente la competenza statunitense sul Mediterraneo, e fa dell'Italia una piattaforma strategica per l'Alleanza»<sup>2</sup>.

In una certa misura la Comunità Economica Europea nasce anche per «l'esigenza di non delegare a Stati Uniti e Unione Sovietica la sicurezza europea, non prestare il fianco alle offerte disgregatrici di Mosca, rafforzare la coesione dell'Europa sul piano politico, economico e sociale»<sup>3</sup>. Non si riesce a perfezionare anche la Comunità Europea della Difesa, in particolare per la rigida posizione francese, ma nasce una forte integrazione dei mercati che consente di consolidare la ripresa economica dei Paesi europei.

<sup>1</sup> D. ABULAFIA, *Il grande mare. Storia del Mediterraneo*, Milano, 2013, p. 606.

<sup>2</sup> C. SPAGNOLO, *Gli Stati Uniti, l'Europa e il Mediterraneo. Gli aiuti allo sviluppo e la stabilizzazione capitalista dal piano Marshall al ritorno alla convertibilità*, in S. CRUCIANI, M. RIDOLFI (a cura di), *L'Unione Europea e il Mediterraneo*, Milano, 2017, p. 22.

<sup>3</sup> S. CRUCIANI, *La genesi dei Trattati di Roma, la CEE ed il Mediterraneo*, in S. CRUCIANI, M. RIDOLFI (a cura di), *L'Unione Europea e il Mediterraneo*, Milano, 2017, p. 43.

«Il Mediterraneo come spazio geografico e politico è parte integrante del processo di integrazione europea sin dal suo avvio»<sup>4</sup>. Nella conferenza di Messina, che ha preparato i Trattati di Roma del 1957, tale aspetto politico è al centro della discussione tra i Paesi che daranno vita alla CEE. Tuttavia, politiche mediterranee hanno poi stentato ad emergere nella agenda comunitaria. «La rilevante diversità degli interessi e nelle relazioni degli Stati membri nei confronti della sponda sud fu la causa principale del sostanziale fallimento nella creazione di una politica comune»<sup>5</sup>.

C'è stata una breve fase, nella storia del processo di integrazione comunitaria, nella quale si è tentato di spostare l'asse dell'attenzione sul baricentro mediterraneo, vale a dire quando, da metà degli anni settanta del secolo passato, si è avviata, ed è poi giunta a conclusione positiva, la trattativa per accogliere Spagna e Portogallo nel disegno di integrazione europea: «si riteneva [...] che la cooptazione di Spagna e Portogallo nella CEE [...] avrebbe riequilibrato il baricentro della Comunità verso il Sud Europa»<sup>6</sup>.

Quella illusione è durata sino alla metà degli anni Ottanta, quando il tentativo di riforma istituzionale verso una maggiore integrazione politica, con l'Atto Unico, si è poi infranto con la diluizione delle ambiziose riforme proposte. Subito dopo, a distanza di qualche anno, il crollo dell'Unione Sovietica e delle economie pianificate ha cambiato completamente le carte in tavola.

L'unificazione tedesca prima, e l'espansione comunitaria verso Est poi, è stata la cifra dominante che, da allora in poi, ha caratterizzato prima l'asse, e poi la crisi, della integrazione comunitaria. La stessa costruzione della moneta unica è stata più un modo per imbrigliare la Germania unificata in un disegno di cooperazione obbligata che non una azione di rilancio per rafforzare la costruzione di una Europa federale.

Nel tempo più recente, a partire dalla caduta del muro di Berlino e dallo sgretolamento delle economie pianificate che gravitavano attorno all'orbita sovietica, l'attenzione dell'Europa si è spostata verso Oriente, per allargare la propria sfera di influenza politica e l'ambito dello spazio economico comunitario. Inevitabilmente le risorse finanziarie e le energie politiche si sono direzionate verso questo obiettivo primario, ed ancora una volta è sfumata l'attenzione verso le regioni dell'area mediterranea.

Insomma, il Mediterraneo sembra costituire la promessa costantemente mancata delle politiche comunitarie: sembra sempre sul punto di entrare più volte nelle agende degli impegni della Unione Europea, per poi

<sup>4</sup> G. LASCHI, *La CEE e il Mediterraneo: l'avvio delle politiche verso i Paesi terzi della sponda Sud*, in S. CRUCIANI, M. RIDOLFI (a cura di), *L'Unione Europea e il Mediterraneo*, Milano, 2017, p. 89.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 94.

<sup>6</sup> V. CASTRONOVO, *L'anomalia italiana*, Venezia, 2018, p. 27.

invece essere superato da altre questioni che incalzano tra le priorità che vanno effettivamente percorse.

«Quella del partenariato euro-mediterraneo è in realtà una storia di un bambino morto nella culla. Da una parte infatti il riacutizzarsi della tensione nel conflitto arabo-israeliano ma anche il tramonto del clima di trionfo neo-liberale successivo alla fine della Guerra fredda, finiscono per far venire meno le condizioni ambientali affinché l'ambizioso progetto possa realizzarsi»<sup>7</sup>.

Dalla prima conferenza euro-mediterranea tenutasi a Barcellona alla fine di novembre del 1995, si sono susseguiti tanti altri vertici e tante altre conferenze su questo tema, senza tuttavia generare quel salto di qualità nel modello di cooperazione capace di determinare una centralità effettiva della politica euro-mediterranea.

«Si può registrare una parabola discendente della politica mediterranea della UE, che è passata dall'ambizioso approccio multilaterale proposto dal partenariato euro-mediterraneo del 1995, che nutriva la visione forse utopistica di modernizzare la regione, al ritorno alla pratica degli accordi bilaterali con la politica europea del vicinato e l'Unione per il Mediterraneo»<sup>8</sup>.

Insomma, Romano Prodi, attento osservatore della geopolitica internazionale, doversi anni fa ha sottolineato che «il Mediterraneo è ancora periferia del sistema economico mondiale e non è un sistema anche perché le relazioni marittime o aree tra l'Italia e l'Africa del Nord, ad esempio, sono ridicole: pochissimi sono i collegamenti, quelli aerei sono recentissimi e sporadici, e manca persino una tradizione. Si è proprio interrotto un fatto storico, ma che dobbiamo e possiamo ricomporre»<sup>9</sup>.

Mentre resta questa gravitazione settentrionale ed orientale delle politiche comunitarie, l'asse dei cambiamenti si sta spostando verso l'orizzonte mediterraneo, ma sembra che la Comunità non se ne sia accorta, salvo che per l'emergenza dell'immigrazione. Dopo la crisi finanziaria del 2007, i cui effetti sono ancora visibili, sono stati proprio i Paesi dell'Europa mediterranea ad entrare in crisi, e sono mancate risposte adeguate per baricentrare in modo più equilibrato le scelte di politica economica e di assetto geostrategico.

L'indirizzo delle politiche fiscali è stato guidato dal solo principio delle politiche monetarie, consistente in un approccio restrittivo alla finanza pubblica, proprio quando sarebbe stato necessario rispondere alla crisi

<sup>7</sup> M. MARCHI, Parigi e il suo dilemma geopolitico nell'Europa del dopo Guerra fredda, in S. CRUCIANI, M. RIDOLFI (a cura di), *L'Unione Europea e il Mediterraneo*, Milano, 2017, p. 186.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 211.

<sup>9</sup> R. PRODI, Un Mediterraneo da attraversare, in F. RUSSO, *Un Mediterraneo da integrare*, Messina, 2006, p. 11.



con scelte anticicliche. Una Unione Europea a trazione tedesca ha scelto di controllare rigorosamente solo i parametri del deficit e del debito pubblico, mentre sono stati del tutto trascurati i parametri dell'avanzo eccessivo di surplus nella bilancia commerciali, che pure avrebbero dovuto dar luogo a provvedimenti correttivi secondo le regole di Maastricht.

Si sono adottati due pesi e due misure, con l'effetto di segnare ancor di più l'indirizzo recessivo delle politiche economiche, con una conseguente crisi ancor più dura dei debiti sovrani e con un indirizzo recessivo che ha assecondato il ciclo della crisi, piuttosto che contrastarlo<sup>10</sup>.

Sono così emerse spinte centrifughe dall'euro, che hanno assecondato e sostenuto l'ondata populistica emergente per effetto di una crescita delle diseguaglianze e per un forte incremento della disoccupazione, soprattutto giovanile. L'Europa ha perso così una occasione di rinsaldare una dimensione federale che sarebbe stata assolutamente necessaria, in una fase nella quale il mondo ha avviato un ridisegno degli scenari competitivi tra grandi blocchi economici.

Proprio nell'area mediterranea sarebbe stata necessaria una iniziativa politica di rilancio della presenza europea. Ed invece si è andati in ordine sparso. All'indirizzo recessivo delle politiche economiche su scala comunitaria si è affiancata una assenza di una politica estera comune per affrontare la stagione delle primavere arabe ed i grandi riassetto di potere che si sono accompagnati a questo fenomeno.

Nel caso della crisi libica si è raggiunto l'apice di questa contraddizione. Francia e Gran Bretagna si sono contrapposte all'Italia per conquistare spazi di iniziativa economica. Poi, quando è stato ribaltato il regime di Gheddafi, l'Europa ha continuato a balbettare senza essere in grado di esprimere una propria iniziativa per rivitalizzare un Paese strategico, per la sua potenziale rilevanza economica e per il suo ruolo sociale nella crisi della immigrazione.

Non si è insomma colta la trasformazione in corso negli assi geostrategici di cambiamento. Per molto tempo, effettivamente, il Mediterraneo è stato marginale nella formazione degli equilibri economici e politici internazionali. Sino alla seconda metà del XIX secolo «il Mediterraneo è ancora lo scenario dei grandi viaggiatori, del Gran Tour, di una visione superficiale, estetica di una élite europea in cerca di evasione, in una parola: l'esoterismo di tutta una generazione di artisti e di scrittori»<sup>11</sup>.

La stessa fondazione originaria del mercato comune europeo non riesce a generare quell'equilibrio necessario tra orizzonte nordico ed orizzonte mediterraneo dell'Europa: l'unificazione commerciale viene ge-

<sup>10</sup> Sul punto, S. CESAROTTO, *Chi non rispetta la regole? Italia e Germania. Le doppie morali dell'euro*, Reggio Emilia, 2018.

<sup>11</sup> CNR, *Territori e scenari. Ripensare il Mediterraneo*, Quaderni IRCrES, 2018, p. 14.

nerata dalla necessità di garantire un equilibrio di pace franco-tedesco, dopo due guerre mondiali che erano maturate nel cuore dell'Europa. Il Mediterraneo era stato oggetto nella prima metà del Ventesimo secolo di un processo di colonizzazione subordinato alle visioni egemoniche occidentali.

Il processo di allargamento della Unione Europea ha poi visto protagonisti sostanzialmente la Gran Bretagna prima, ed i Paesi dell'Est Europa poi. L'orizzonte mediterraneo si è allontanato ulteriormente, ed anzi è stato più occasione di confronto e conflitto tra Paesi comunitari che non occasione di politica esterna comune: basti tra tutti l'esempio della crisi di Suez del 1957.

Nella portualità e nella politica marittima, i fronti del Nord e del Sud Europea si sono sviluppati in maniera separata ed antagonistica, più vivendosi come sistemi in competizione che parte di un disegno logistico integrato in uno spazio economico comune.

Ma, mentre il sistema portuale del Nord Europa non conosce concorrenza extra-comunitaria per servire i nostri mercati, i porti della sponda Sud comunitaria subiscono la competizione che viene dalla sponda nord-africana. Stenta ad affermarsi una strategia mediterranea dell'Unione europea.

Tra gli anni sessanta e la metà degli anni settanta la strategia europea verso il Mediterraneo è risultata frastagliata e non unitaria, guidata soprattutto da accordi bilaterali poco coerenti e coordinati. Successivamente, nel 1975, è stata definita una «politica globale per il Mediterraneo», basata su tre tipologie di cooperazione: commerciale, finanziaria ed economica, sociale.

Da quel punto in avanti, non sono stati fatti grandi progressi sotto il profilo della integrazione, che si è sostanzialmente limitata a ribadire i principi definiti precedentemente, con la *rinnovata politica mediterranea*, il *partenariato euro-mediterraneo*, o *l'Unione per il Mediterraneo*.

Quest'ultima iniziativa, partita nel 2008 sotto il forte impulso del Presidente francese Nicolas Sarkozy, è immediatamente ripiegata su se stessa, senza segnare particolari discontinuità rispetto ad una linea originaria che non corrisponde più ai bisogni di una più stretta integrazione dettati dalla agenda internazionale e dalle crisi che si sono succedute nell'area mediterranea.

La Commissione Europea preferisce «affidarsi a strumenti più affinati, come i partenariati strategici, le azioni comprese sotto l'ombrello della politica europea di vicinato e gli accordi di associazione»<sup>12</sup>. Tuttavia, si è avvertita fortemente la mancanza di un approccio strategico alla questio-

<sup>12</sup> F. ANGHELONE, A. UNGARI, *Atlante geopolitico del Mediterraneo 2017*, Bordeaux, 2017, p. 21.

ne mediterranea, che ha lasciato spazio per l'iniziativa di altri, a cominciare dalla Cina.

Solo di recente si stanno cominciando a disegnare percorsi istituzionali di cooperazione e di intervento che cercano di porre rimedio ad un vuoto intanto riempito dal disegno egemonico cinese. Qualche segnale si comincia finalmente a muovere. Il 30 novembre del 2017 a Napoli è stata sottoscritta una dichiarazione per la partnership con la Commissione Europea e l'Unione del Mediterraneo sottoscritta dai ministri degli affari marittimi dei dieci Stati che partecipano alla iniziativa per lo sviluppo sostenibile della *blue economy* nel Mediterraneo Occidentale. Si tratta di Algeria, Francia, Italia, Libia, Malta, Mauritania, Marocco, Portogallo, Spagna, Tunisia.

«L'Iniziativa per lo sviluppo sostenibile della *blue economy* nel Mediterraneo occidentale», approvata con comunicazione del 19 aprile del 2017 dalla Commissione Europea, si propone le seguenti finalità:

1. incrementare la sicurezza marittima;
2. promuovere la crescita sostenibile della *blue economy* e lo sviluppo dell'occupazione;
3. preservare l'ecosistema e la biodiversità della regione del Mediterraneo occidentale.

A questi obiettivi occorre cominciare a dare gambe concrete: da un lato servono finanziamenti infrastrutturali per il potenziamento delle reti e delle tecnologie e dall'altro occorre incrementare le connessioni marittime.

Sinora i flussi hanno riguardato prevalentemente il tragico fenomeno delle migrazioni dall'Africa all'Europa, e le contaminazioni sono più collegate alle terribili vicende del terrorismo islamico che mina la sicurezza. «Il Mediterraneo adesso è una parola che fa paura, che ci divide e che ci indigna. Non importa più la sua storia millenaria: importano i disperati che vi affogano ogni giorno, importa la crisi economica che da anni lo attraversa come una tempesta, importano i pazzi e gli assassini che ne insanguinano le coste»<sup>13</sup>.

Se prevalgono approcci legati alla paura ed alla chiusura nei confronti di fenomeni sociali che devono essere invece governati e gestiti, il Mediterraneo smarrisce il suo orizzonte e perde la sua opportunità. Il protezionismo economico, che si staglia all'orizzonte, rischia di incrociarsi con il protezionismo sociale.

<sup>13</sup> A. VANOLI, Quando guidavano le stelle. Viaggio sentimentale nel Mediterraneo, Bologna, 2015, p. 8.

«A circa sei anni di distanza dalle cosiddette primavere arabe, il Mediterraneo continua ad essere al centro dell'attenzione internazionale per la forte instabilità che lo caratterizza»<sup>14</sup>. È quasi un cane che si morde la coda. Il mancato governo delle istanze di cambiamento espresse dai popoli sulla sponda Sud del Mediterraneo induce ad altri focolai di incertezza sociale.

L'assenza di una azione politica per governare i processi di trasformazione che sono ormai ineludibili getta benzina sul fuoco delle tensioni, impedendo uno sviluppo economico che sarebbe l'arma necessaria per traghettare le tensioni verso la sostenibilità sociale ed economica.

Mentre il terrorismo va combattuto con le armi della cooperazione internazionale, per quanto riguarda le dinamiche demografiche siamo in presenza di fenomeni irreversibili. «L'Africa è ancora un continente fuori controllo: se nel 2015, con 1,2 miliardi di persone, essa rappresentava il 16% della popolazione mondiale, nel 2050 avrà 2,5 miliardi di uomini e donne, quasi il 26% della popolazione mondiale, e nel 2100 potrebbe raggiungere 4,5 miliardi, il 40% del totale»<sup>15</sup>.

Non leggere questi fenomeni di natura demografica destinati a modificare completamente la natura delle relazioni sociali è stato un errore strategico dell'Europa. Abbiamo così deciso di giocare esclusivamente di rimessa, alimentando le paure dei popoli senza guidare un processo di trasformazione.

«L'area mediterranea è una zona di intenso dibattito e riflessione nello scenario geopolitico contemporaneo; uno spazio pubblico in grado di svelare limiti e criticità delle azioni politiche ed istituzionali su un territorio frammentato ed incoerente che alle immagini concilianti delle coste, del mare e degli splendidi paesaggi contrappone le immagini dei barconi carichi di migranti e dei morti che galleggiano sulla riva del mare e si adagiano sulla spiaggia»<sup>16</sup>.

Eppure, come spesso accade quando si affacciano alla storia fenomeni di natura fortemente discontinua, essi possono essere guardati secondo prospettive di rischio o di opportunità: saper trasformare in opportunità il rischio potenziale diventa il fattore di vantaggio strategico determinante nella competizione internazionale. Si legge nella poesia di Costantino Kavafis, *Aspettando i barbari*: «E adesso, senza barbari, cosa sarà di noi? Era una soluzione, quella gente». In fondo, gli Stati Uniti d'America hanno costruito la propria potenza e la propria crescita economica proprio nella capacità di accoglienza della immigrazione.

L'Europa ha scelto invece di giocare di rimessa questa partita, alimen-

<sup>14</sup> F. ANGHELONE, A. UNGARI, cit., p. 11.

<sup>15</sup> E. GIOVANNINI, *L'utopia sostenibile*, Bari, 2017, p. 10.

<sup>16</sup> M. C. MASCIOPINTO, *I porti del Mediterraneo: mondi sociali e spazi di frontiera*, 2016, p. 128.

tando una inconsapevole paura dell'altro che sta orientando i consensi verso opzioni populistiche di chiusura. Quel rischio che si chiamava tanti anni fa «Fortezza Europa» sta diventando realtà, ribaltandone completamente il senso originario.

In fondo «è difficile trattare l'argomento mare per un'Europa che si è formata su terra»<sup>17</sup>. Le fondamenta stesse della Unione Europea non hanno mai posto la centralità della integrazione marittima, che è rimasta tra le politiche affidate sostanzialmente agli Stati membri, senza una reale volontà di approccio comune.

Con gli scenari internazionali che si stanno delineando, questa assenza di politiche comunitarie marittime costituisce uno dei punti di debolezza strategica di una Europa che si trova oggi in mezzo al guado, e che non riesce ad affrontare la sua crisi di identità, tra volontà di costituire gli Stati Uniti di Europa e tentazioni di ridurre i gradi di cooperazione che sono stati consolidati in questi decenni.

«Dall'Africa si genereranno flussi migratori di grandissime proporzioni, soprattutto verso l'Europa, a causa sia di fattori climatici, sia ancora di sommovimenti politici»<sup>18</sup>. Poco si è fatto per integrare il traffico merci e passeggeri tra le due sponde del Mediterraneo in una logica commerciale. L'Africa del Nord è una frontiera dello sviluppo che costituisce l'opportunità principale non solo per l'Europa del Mezzogiorno ma anche per l'intera Comunità.

Invece si sprigionare una straordinaria iniziativa politica, all'altezza delle sfide che si presentano è accaduto esattamente l'opposto. «Non costituisce reato affermare che le istituzioni comunitarie e unioniste europee, trascinate dal peso economico e diplomatico del motore franco-tedesco e dalle continue spinte entropiche britanniche, abbiano trascurato i vettori di sviluppo, le vulnerabilità e le opportunità insite nella regione mediterranea»<sup>19</sup>.

Anche i tempi della navigazione indicano l'urgenza e la necessità di occuparsi innanzitutto del Mediterraneo. La rotta tra Shanghai e Napoli impiega 21 giorni di navigazione, mentre quella tra Tunisi e Napoli solo 15 ore. Il tempo resta una variabile strategica della competizione. E la geometria variabile della globalizzazione sposterà la frontiera del futuro verso l'Africa. Se saremo in grado di comprendere ed orientare questa sfida, utilizzando il Mediterraneo come asse strategico, potremo cambiare il destino dell'Europa meridionale e del nostro Mezzogiorno.

Prima ancora della opportunità africana nel suo insieme, che comunque richiede una visione strategica di lungo periodo, il mondo sarà chia-

<sup>17</sup> F. Russo, *Un Mediterraneo da integrare*, Messina, 2006, p. 88.

<sup>18</sup> E. GIOVANNINI, cit., p. 11.

<sup>19</sup> F. ANGHELONE, A. UNGARI, cit., p. 16.

mato a rispondere alla sfida della ricostruzione derivante dai conflitti bellici che si sono determinati negli ultimi decenni e da quelli che ancora sono in corso in Siria: «L’Africa sarà nel lunghissimo periodo ciò che nel breve sarà la ricostruzione della Libia e della Mesopotamia»<sup>20</sup>.

Nell’area che più immediatamente ci circonda sono destinati a svolgersi eventi che cambieranno la configurazione di quello che siamo e di quello che saremo. Se non ce ne occuperemo noi, saranno altri a farlo al nostro posto, con una conseguente subordinazione politica dell’Europa, dell’Italia e del Mezzogiorno. «Il presente e, con ogni probabilità, il futuro della UE risiede nella capacità di dar vita ad un nuovo ordine della centralità, restituendo al Mediterraneo il ruolo che la geografia gli ha sempre assegnato»<sup>21</sup>. Non si vedono ancora i segni di questa evoluzione opportuna, ed anzi continuano ad essere presenti i segnali di una rimozione collettiva europea, che tende inevitabilmente a valorizzare i rischi di una presenza mediterranea, non comprendendo anche i vantaggi potenziali che si possono cogliere.

Mentre l’Europa tarda a maturare consapevolezza, almeno il nostro Paese deve necessariamente fare i conti con se stesso, con la sua collocazione geografica, con la necessità di fare leva sul Mezzogiorno per ricominciare a crescere. Il Mediterraneo già oggi gioca un ruolo rilevante nella struttura degli scambi economici per il nostro Mezzogiorno.

L’area manifesta, pur tra crisi politiche e conflitti sociali, un potenziale di crescita che merita attenzione. I Paesi del Middle East e del Nord Africa sono cresciuti, nel periodo 1995-2016 ad una media del 4,4%, con un tasso decisamente più alto della Unione Europa a 28 Stati (1,9%). La Turchia ha registrato il valore più alto (4,9% anno). La popolazione dell’area arriverà a 730 milioni di abitanti nel 2050, con un tasso di crescita che è meno intenso del PIL.

«L’interscambio commerciale tra il Mezzogiorno ed il totale dei Paesi dell’area MENA è stato pari a 13,6 miliardi di euro nel 2016, valore molto inferiore a quello registrato dal Nord-Ovest (25,3 miliardi di euro) [...] nel 2001 gli scambi commerciali tra il Mezzogiorno e l’area MENA ammontavano a 14,6 miliardi [...] la crisi del 2009 ha determinato un brusco calo nell’interscambio»<sup>22</sup>.

Per il Mezzogiorno gli scambi con l’area MENA costituiscono il 15,7% del commercio estero globale: questo dato ha raggiunto il suo picco nel 2005 (26,7%), mentre dal 2012 al 2016 è risultato costantemente in calo, con una tendenza che dovrebbe invertirsi nel corso dei prossimi anni<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> G. SAPELLI, *Oltre il capitalismo. Macchine, lavoro, proprietà*, Milano, 2018, p. 57.

<sup>21</sup> Sul punto, S. BOZZATO, [www.documentigeografici.it/index.php/docugeo/article/view/143](http://www.documentigeografici.it/index.php/docugeo/article/view/143), 2018.

<sup>22</sup> SRM, *Le relazioni economiche tra l’Italia e il Mediterraneo. Settimo rapporto annuale*, Napoli, 2017, p. 33.

<sup>23</sup> *Ibidem*.



Possiamo costruire una intensificazione delle relazioni commerciali e marittime tra regioni meridionali del nostro Paese e sistema mediterraneo, con il doppio scopo di consolidare da un lato la ripresa dell'industria manifatturiera nel Sud Italia e dall'altro di dare ulteriori slanci di competitività all'economia marittima del Mezzogiorno.

La produttività dei fattori è generata dalla migliore utilizzazione di lavoro e capitale. Troppo spesso ci si concentra sul rendimento del lavoro, mentre si è distratti sulla ottimizzazione del capitale. La rotazione delle navi sul corto raggio nell'arco mediterraneo può generare una intensità di connessioni senza paragoni rispetto alle rotte lunghe della globalizzazione tra Asia ed Europa.

Lo sviluppo si avvicina a noi ed il miglior sfruttamento del capitale lo può rendere ancora più intenso, attraverso una maglia densa di connessioni che valorizzi gli scambi commerciali mediterranei. Nell'epoca della nuova globalizzazione, alle reti lunghe transoceaniche si possono aggiungere anche le reti corte di prossimità, che possono consentire di rimettere in marcia territori ancora non contaminati dalla logica di una crescita economica basata su industrie ad alto contenuto tecnologico. Serviranno sempre meno braccia e sempre più cervello per produrre valore.

Insomma, lo sviluppo tende a fiorire laddove si generano quegli «ecosistemi innovativi» spesso trasversali rispetto ai tradizionali settori merceologici. La grammatica industriale alla quale eravamo abituati tende a contaminarsi con una nuova lingua basata su una scrittura più complessa, nella quale i perimetri sono continuamente rimessi in discussione secondo il paradigma della creazione e della costellazione del valore<sup>24</sup>.

## 2. Il ruolo potenziale delle zone economiche speciali

È questo il fronte strategico sul quale si gioca uno degli assi più delicati della geopolitica nei prossimi decenni. Lo sviluppo dei porti nei Paesi della sponda Nord del Mediterraneo si gioca innanzitutto sulla capacità di essere protagonisti dei flussi di passeggeri e merci nell'area.

In questo disegno Napoli e Salerno hanno eccellenti carte da giocare. E la costituzione della zona economica speciale, che è stata formalizzata con il dpcm dell'11 maggio 2018 dopo un iter di passaggi legislativi ed amministrativi iniziato a giugno del 2017, rappresenta un vantaggio differenziale da far pesare. Con la zona economica speciale «il porto può estendere la sua influenza oltre i confini tradizionali verso l'hinterland, includendo attività, risorse e attori del sistema economico regionale»<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Sul punto, F. ONIDA, *L'industria intelligente. Per una politica di specializzazione efficace*, Milano, 2017.

<sup>25</sup> M. DE MARTINO, *Port competitiveness and value creation: the network approach*, Universiteit Antwerpen, 2018, p. 37.

Attrarre e favorire investimenti manifatturieri nelle aree portuali e retroportuali, per ottimizzare i costi della logistica, costituisce una delle variabili critiche per generare vantaggi competitivi nel confronto con la concorrenza internazionale e per far ripartire la macchina produttiva, dopo la lunga crisi cominciata nel 2007. Non a caso, proprio le zone economiche speciali hanno costituito nell'area mediterranea uno degli elementi di innovazione positiva: basta citare i casi di Tanger Med in Marocco e di Port Said in Egitto.

«La competizione odierna avviene lungo le catene logistiche che connettono le origini alle destinazioni delle merci. L'attuale configurazione della competizione portuale ha luogo lungo la totalità della catena logistica, in generale formata dalle attività marittime, dalla movimentazione delle merci nell'area portuale e dai servizi di trasporto nell'*hinterland*»<sup>26</sup>.

È questa complessità che va governata e ricondotta a sistema, abbandonando la prospettiva chiusa entro il perimetro delle sole operazioni portuali, che, pur costituendo uno snodo fondamentale, non esauriscono l'articolazione del sistema dei vantaggi competitivi lungo i quali si formano le gerarchie tra i mercati.

Negli anni recenti, lo sviluppo delle zone economiche speciali (di seguito ZES) ha conosciuto un ritmo di crescita esponenziale. L'Italia, dopo un dibattito durato molti anni con la presentazione in sede parlamentare di diversi disegni di legge mai discussi, ha approvato nel 2018 una sua legislazione sulle ZES.

Non sempre le zone economiche speciali sono state costituite attorno ai sistemi portuali. Ma va detto che i casi di maggior successo nel mondo si caratterizzano proprio per tale caratteristica. Si segnala in particolare l'esperienza di Shenzhen, villaggio di pescatori di 60.000 abitanti quaranta anni fa, ed oggi metropoli da 12,5 milioni di abitanti, terzo porto del mondo per movimentazione di *container*, sesta città per qualità della vita secondo le rilevazioni della Banca Mondiale.

Laddove i porti non sono stati il cuore pulsante della ZES, vale a dire in Polonia, si è effettuato un poderoso sforzo di concentrazione di risorse finanziarie, destinando all'attrazione degli investimenti in quelle aree l'intero ammontare delle risorse per le politiche comunitarie di coesione.

Il cuore del provvedimento italiano sta nella applicazione dello strumento alle regioni meridionali che presentano un divario competitivo sulla densità manifatturiera e nella individuazione e dei porti meridionali presenti nella rete *core* del *trans-european network* quale fulcro per lo sviluppo dello strumento.

Se soprattutto l'Asia è stata protagonista dell'incremento di questo

<sup>26</sup> A. BOTTALICO, I porti, dannazione della merce, Primo Maggio, 2018, p. 39.

nuovo strumento di politica territoriale ed industriale, oggi anche il Mediterraneo e l'Europa cominciano a rendersi conto che l'attrazione degli investimenti in contenitori territoriali competitivi rappresenta una opportunità quale acceleratore della crescita.

Attrarre investimenti vuol dire frenare il processo di nuova emigrazione, soprattutto di forze giovanili ad alto livello di formazione, che ha investito nuovamente le regioni meridionali: dal 2000 al 2016 oltre 900mila meridionali si sono trasferiti al Centro o al Nord al netto di quanti sono venuti al Sud<sup>27</sup>.

LO SVILUPPO DELLE ZES NEL MONDO



Economist.com

Conta molto anche la capacità di generare rapporti di filiera tra imprese dimensionalmente differenti: «l'attrazione di imprese di maggiori dimensioni, nazionali ed estere, potenzialmente interessate alle migliori condizioni offerte dalle ZES può determinare la costruzione di filiere radicate sul territorio in grado di far crescere le piccole e medie imprese meridionali, favorendo lo spostamento verso attività ad elevato contenuto tecnologico»<sup>28</sup>.

Occorre «non commettere l'errore di considerare la ZES il rimedio di tutti i mali della crescita. Essa è solo il martello di una cassetta degli attrezzi che deve altresì contenere chiodi solidi (le imprese), l'incudine (un

<sup>27</sup> Sul punto, M. BOTTA, Senza Sud, declino certo per l'Italia, Cernobbio, 2018.

<sup>28</sup> S. SERVIDIO, G. PREZIOSO, La difficile intersezione tra economia e politica industriale: alcune riflessioni alla luce della lunga crisi, in G. Coco A. Lepore (a cura di), Il risveglio del Mezzogiorno, Nuove politiche per lo sviluppo, Bari, 2018, p. 145.

porto efficiente ed efficace con terminalisti di eccellenza ed interporti e/o aree retroportuali ben strutturati), la chiave inglese (un sistema burocratico solido), l'olio lubrificante (un sistema logistico di prim'ordine), un giravite (il sistema degli incentivi) e la tenaglia (il supporto delle istituzioni). Sono questi i *tools* che devono girare insieme per poter far valere sul territorio di riferimento la Zona Economica Speciale»<sup>29</sup>.

Politica industriale, logistica, sistemi portuali costituiscono un triangolo all'interno del quale si stabiliranno gli assetti competitivi dello scenario commerciale per i prossimi decenni. Se fino ad ora la produttività totale dei fattori si è giocata prevalentemente sui fattori del capitale e del lavoro, oggi conta molto di più quel valore *residuale* che ha rappresentato la *black box* sui cui hanno tanto a lungo discusso gli economisti nei decenni passati.

I modelli di produzione si sono andati progressivamente articolando in una logica di internazionalizzazione del ciclo industriale: «Si parla da molti anni di spaccettamento (*unbundling*) nella organizzazione internazionale del lavoro per stadi di lavorazione. Il peso dei prodotti intermedi sul commercio mondiale, anche al netto delle materie prime agricole ed estrattive per loro natura definibili input intermedi, da molti anni supera abbondantemente un terzo degli scambi mondiali»<sup>30</sup>.

Il retroterra manifatturiero costituisce il *backbone* che stabilisce l'attrattività dei sistemi portuali. Il confine tra logistica e manifattura diventa molto più permeabile. La partita strategica nelle grandi aree economiche si sposta sulla capacità di combinare questi fattori. Anche nel Mediterraneo assisteremo ad una revisione complessiva degli equilibri competitivi. E la faglia tra Europa del Sud ed Africa rappresenterà uno dei terreni di confronto dai quali nascerà il futuro dell'economia internazionale nei prossimi decenni.

In questo delicato interstizio devono essere messi in discussione assiomi che tengano nel dovuto conto le trasformazioni che si sono determinate per effetto della globalizzazione. Il confine tra manifattura e logistica si è andato attenuando, e le catene del valore si generano secondo schemi di funzionamento che non possono essere interpretati con le logiche del passato: come scrive Adriano Giannola, «il pensiero meridionalistico sull'economia del Mezzogiorno, tanto ricco di contributi, ha trascurato la forza propulsiva dell'economia del mare per l'occupazione e lo sviluppo [...], l'innovazione logistica dei processi industriali e la rinnovata portualità dovranno concorrere alla ripresa del Sud in una nuova visione dell'industria non più legata allo stabilimento – capannone ma alla mobilità degli input ed alla generazione di valore nei flussi *import-export* in apposite aree

<sup>29</sup> SRM, Le relazioni economiche tra l'Italia e il Mediterraneo, cit., p. 145-146.

<sup>30</sup> F. ONIDA, cit., p. 26.

dedicate retroportuali, quali *distripark*, poli e distretti logistici»<sup>31</sup>.

La centralità della logistica è una piattaforma di competitività che viene ancora oggi sottovalutata nella definizione degli assi di intervento per ridisegnare il reticolo dei fattori di competitività, sul fronte microeconomico delle imprese così come sul fronte macroeconomico dei sistemi produttivi: «generare politiche per il miglioramento della competitività logistica costituisce uno dei fattori decisivi di una nuova politica industriale»<sup>32</sup>.

La competitività delle economie industriali nel nostro tempo si gioca su una rete articolata di relazioni che stanno soprattutto fuori dal recinto della fabbrica. Ne deriva la necessità che sia aggiornata la cassetta degli attrezzi di politica economica, per toccare i tasti giusti capaci di fare impulsi ed incentivi nella corretta direzione di marcia. «La visione più moderna della politica industriale sottolinea proprio l'importanza di strumenti e iniziative pubbliche che promuovano le economie esterne (*spillover*) di informazioni e interconnessione entro diversi ecosistemi innovativi localizzati sul territorio, ma con reti lunghe di interconnessione che superano i limiti territoriali degli antichi distretti industriali»<sup>33</sup>.

Alle Autorità di sistema portuale, la legge che istituisce le ZES in Italia conferisce un ruolo rilevante, assegnando al Presidente di questo organismo la guida del Comitato di Indirizzo, ed al segretario generale il ruolo di coordinamento operativo. Questa scelta del legislatore è dettata dalla natura stessa con la quale è stata riformata la *governance* della portualità nazionale: «le Autorità Portuali [...] sono organizzazioni ibride, che agiscono nella intersezione tra i domini del settore pubblico e di quello privato»<sup>34</sup>.

La cerniera istituzionale tra l'azione pubblica per lo stimolo allo sviluppo e l'azione privata per il rilancio degli investimenti costituisce proprio il senso e lo spirito con il quale sono state formulate le ZES nella versione nazionale. Le zone economiche speciali costituiscono dunque un contenitore istituzionale particolarmente adatto ad incrociare manifattura, portualità e logistica: i confini ai quali eravamo abituati tra attività si stanno ridefinendo in una logica di rete e di connettività molto più liquida. Diventa sempre più necessario che siano costruite le condizioni per una orizzontalità delle azioni, rispetto ad un approccio tradizionale che privilegiava la verticalità.

<sup>31</sup> E. FORTE, *L'infittimento delle autostrade del Mare Nostrum*, Svimez, 2017, p. 22.

<sup>32</sup> P. SPIRITO, *Infrastrutture e servizi di connettività per lo sviluppo del Mezzogiorno*, in G. COCO, A. LEPORE (a cura di), *Il risveglio del Mezzogiorno, Nuove politiche per lo sviluppo*, Bari, 2018, p. 147.

<sup>33</sup> F. ONIDA, *L'industria intelligente. Per una politica di specializzazione efficace*, cit., p. IX.

<sup>34</sup> F. PAROLA, A. PALLIS, M. RISI, M. FERRETTI, *Marketing strategies of Port Authorities: a multi-dimensional theorisation*, *Transport research*, 2018, p. 199.

Come spesso accade nel nostro Paese, si è generata, a valle della legge istitutiva delle ZES, una discussione sulla necessità di attivare interventi di riequilibrio anche per la parte restante dell'Italia. Sono così nate anche le Zone Logistiche Semplificate (di seguito ZLS), istituite con un emendamento alla Legge di Bilancio 2018, nelle aree portuali delle Regioni cui non si applica il Decreto Mezzogiorno.

«Si tratta di istituire zone franche a burocrazia zero per l'attrazione di investimenti. L'istituzione di tale misura, che sembra essere una versione *light* delle ZES, ha generato un dibattito, in quanto l'incentivazione di aree del Centro Nord sembra essere in qualche modo penalizzante per le aree del Sud»<sup>35</sup>.

Ridurre il tasso di burocratizzazione per l'insediamento di nuove attività produttive costituisce un elemento che può essere a vantaggio della attrattività complessiva dell'economia italiana, non solo degli insediamenti a ridosso dei porti, degli interporti e dei retroporti.

Per questa ragione l'estensione di tale misura anche ai porti del Centro-Nord va considerata positivamente, ed anzi va colta come una occasione per sperimentare forme di governo capaci di ridurre il grado di una eccessiva formalizzazione burocratica che costituisce un peso per lo sviluppo industriale del nostro Paese.

Resta vero che complessivamente serve una impalcatura normativa di vantaggio per le regioni meridionali. Non lo si gioca su questo aspetto, ma vale la pena di considerare che vanno approntate misure che consentano al Mezzogiorno di essere maggiormente attrattore di investimenti, di occupazione e di sviluppo.

Quel che ancora manca alle zone economiche speciali, per come sono state definite, è la definizione di zone doganali franche, che rappresenterebbero un completamento di architettura opportuno per attrarre ancor maggiormente l'attenzione degli investitori, anche dal punto di vista della organizzazione logistica. In questo caso la normativa di vantaggio è presente per il porto di Trieste ed andrebbe applicata anche per i porti principali delle regioni meridionali, interessati al progetto della zona economica speciale.

Esiste poi un rapporto stretto tra recente riforma della *governance* portuale e progetto delle zone economiche speciali. La riforma dei sistemi portuali nel nostro Paese avrà pieno successo solo se sarà capace di legarsi strettamente alla riorganizzazione del tessuto economico, al rilancio della produttività totale dei fattori, alla ripresa di competitività dell'industria e della logistica italiana sui mercati internazionali.

<sup>35</sup> Sul punto, V. ANIELLO, Zone economiche speciali e zone logistiche semplificate, Misure per lo sviluppo dei porti ed elementi per una valutazione di impatto, Consiglio Nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, 2018.



Questo aspetto vale in particolare per le regioni meridionali, che hanno vissuto ancor più intensamente il decennio di crisi economica e che devono essere la leva fondamentale per far ripartire un ciclo di crescita. Il Sud ha perso, dal 2007 ad oggi, il 30% della capacità produttiva, ed è possibile generare una ripresa strutturale solo se ripartiranno gli investimenti nella industria manifatturiera del XXI secolo.

Qualche segnale va nella giusta direzione, dopo decenni nei quali si è predicata la logica del mercato fine a se stesso e della cancellazione della politica industriale a supporto dello sviluppo del Mezzogiorno. Ne abbiamo visto i frutti: speculazione finanziaria, mancanza di visione di medio e lungo termine, affermazione di un modello economico egoistico e miope.

Dopo gli ultimi decenni nei quali le misure di intervento per il Mezzogiorno erano state bandite dal vocabolario della politica economica italiana, finalmente si assiste ad una rinnovata attenzione verso la questione meridionale. Il 12 agosto 2017 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il decreto legge n. 91, concernente disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno, convertito con legge n. 123 il 3 agosto 2017. Tra gli interventi previsti, sono state istituite le zone economiche speciali. Dovremo prendere familiarità con questo termine.

Per ZES si intende una zona geograficamente limitata e chiaramente identificata, nella quale le aziende già operative, e quelle che si insedieranno, potranno beneficiare di speciali condizioni per gli investimenti e per lo sviluppo. Proprio per le caratteristiche speciali di tale legislazione, essa deve essere limitata alle aree di intervento per la coesione territoriale della Unione Europea.

A fine febbraio 2018 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il dpcm che definisce criteri e metodi per la costituzione delle zone economiche speciali. Le Regioni Campania e Calabria hanno approvato il Piano Strategico, trasmettendo la richiesta di costituzione della ZES al Governo, che ha emanato qualche settimana fa il dpcm di istituzione delle due zone economiche speciali, ora in attesa della registrazione presso la Corte dei Conti. La misura di incentivazione essenziale consiste nella esenzione dal credito di imposta per singoli investimenti sino a 50 milioni di euro, con una taglia di interventi che si concentra quindi sulla media dimensione.

Resta da definire ancora il decreto governativo che detta gli indirizzi per la semplificazione amministrativa e burocratica, altro elemento di decisiva rilevanza per la efficacia e la efficienza del provvedimento. Già nel piano strategico di ciascuna regione sono indicati gli elementi fondamentali attraverso i quali si potranno determinare quegli elementi di semplificazione amministrativa che sono decisivi per attrarre gli investimenti produttivi.

Al fine di generare vantaggi competitivi, il legislatore ha deciso che la perimetrazione delle ZES deve includere almeno un'area portuale compresa nella rete transeuropea dei trasporti. I vantaggi si traducono dunque in benefici fiscali ed in semplificazioni amministrative: il credito di imposta viene elevato ad un valore massimo pari 50 milioni di euro per ciascun singolo investimento effettuato nelle ZES, mentre si punta su procedure semplificate ed adempimenti basati su criteri derogatori, fissati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare su proposta del Ministro della coesione territoriale e il Mezzogiorno.

Le Regioni Campania e Calabria sono i primi luoghi insediativi per le ZES, avendo approvato provvedimenti di Giunta che definiscono criteri e modalità per la costituzione delle aree nelle quali saranno resi operativi i meccanismi di agevolazione previsti dalla legge approvata di recente. I porti di Napoli, Salerno e Gioia Tauro saranno i baricentri di questa innovazione.

Le regioni possono decidere anche strumenti aggiuntivi per l'attrazione degli investimenti: la Campania ha preannunciato che prevedrà cinque anni di esenzione dal pagamento dell'IRAP alle imprese che decideranno di insediarsi entro il perimetro della zona economica speciale.

Dopo la crisi economica del 2007 il divario territoriale nel nostro Paese si è dilatato. Solo di recente cominciano ad emergere, in alcune aree del Mezzogiorno, segnali di inversione di tendenza, che vanno incoraggiati e rafforzati. Serve una accelerazione che non può essere data solo dalle forze endogene del mercato. Va rinnovata la cassetta degli attrezzi della politica economica.

Le ZES si sono affermate nel mondo come laboratori per l'attrazione degli investimenti e come incubatori di innovazione, capaci di promuovere lo sviluppo produttivo ed occupazionale. La storia delle ZES ha conosciuto una rapida accelerazione negli ultimi decenni, anche per contrastare la crisi emersa a partire dal 2007.

Oggi esistono nel mondo oltre 4.500 zone economiche speciali, istituite in più di 135 Nazioni, che contribuiscono al mantenimento di circa 70 milioni di posti di lavoro. Nella sola Unione Europea esistono formalmente 16 ZES operative, di cui 14 in Polonia.

L'esperienza polacca mostra risultati particolarmente interessanti, raggiunti grazie allo strumento delle ZES: sono stati creati oltre 287.000 nuovi posti di lavoro tra il 2005 ed il 2015, con una attrazione di investimenti pari a 170 miliardi di euro: l'Italia, tra l'altro, è il quinto investitore nelle ZES polacche; nelle aree in cui è stata istituita una ZES, la disoccupazione è inferiore del 2-3%, ed il PIL è più alto del 7-8% rispetto alla media delle altre aree. Proprio per i positivi risultati conseguiti, il governo polacco ha

deciso di prorogare gli effetti temporali delle ZES, che dovevano cessare la propria operatività al 2020, portando il tempo sino al 2026.

Nella individuazione del perimetro delle ZES, il Governo italiano ha scelto il criterio in base al quale l'area, anche non territorialmente adiacente, deve presentare un nesso economico-funzionale che comprenda almeno un'area portuale, collegata alla rete transeuropea dei trasporti.

Il legame tra attrazione degli investimenti produttivi ed adeguatezza logistica costituisce una delle chiavi di volta per l'efficacia delle politiche industriali e per il recupero di competitività dei territori. Non contano più solo lavoro e capitali per generare produttività, ma anche competenze e connessioni. Nel paradigma della nuova economia industriale, la logistica svolge un ruolo determinante.

Senza un accesso efficiente ai mercati si determina uno svantaggio competitivo difficilmente colmabile. Accanto a questo elemento, che conta sempre più nella determinazione della produttività totale dei fattori, serve la capacità di far crescere la dimensione delle imprese e di puntare sui settori ad elevato contenuto tecnologico, per modificare la traiettoria di una specializzazione manifatturiera ancora concentrata sui settori maturi.

Con le ZES si apre una nuova stagione per le politiche di sviluppo nel Mezzogiorno. Né incentivi a pioggia, né intervento diretto dello Stato nell'economia. Le forze produttive potranno contare una cornice di maggiore competitività determinata da strumenti di semplificazione, crediti di imposta adeguati per la realizzazione di investimenti, contiguità ad aree già dotate di infrastrutture e di servizi per la logistica.

Quando saranno adottati dal Governo i provvedimenti attuativi del decreto 91, la palla passerà al tessuto economico e sociale del Mezzogiorno, che dovrà dimostrare di essere pronto all'appuntamento dell'innovazione.

Se vogliamo lavorare perché l'Italia superi la grave crisi industriale e sociale dell'ultimo decennio, una delle chiavi attraverso le quali è possibile riaprire la porta dello sviluppo è la attivazione di una nuova politica economica: le zone economiche speciali possono essere uno strumento efficace in questa direzione.

I porti saranno, assieme ad i retroporti ed alle strutture logistiche, l'asse strategico di questo intervento di politica industriale. Ai Presidenti delle Autorità di Sistema è affidato dalla legge anche il compito di guida del Comitato di Indirizzo chiamato a governare la zona economica speciale, nel quale saranno presenti anche un delegato della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, del Ministro dello sviluppo economico e della Regione. Il segretario generale della Autorità di Sistema sarà chiamato a svolgere la funzione di segretario del Comitato stesso.

Fondamentale sarà il ruolo delle forze economiche e sociali. L'industria deve essere protagonista di questa nuova stagione di ripresa degli investimenti e di centralità della logistica. Senza una centralità di chi produce e di chi innova, gli strumenti normativi restano gusci vuoti che non producono effetti. Sarà quindi fondamentale che – definiti gli assetti normativi – si trovino le sedi e le modalità per massimizzare gli impatti positivi di uno strumento che può generare effettivamente una nuova stagione di investimenti e di ripresa produttiva.

Sinora si è utilizzata prevalentemente la retorica del vantaggio geografico e posizionale dell'Italia rispetto alla attuazione di politiche e di interventi capaci di fare la differenza nelle scelte degli operatori e del mercato. «Paradossalmente, nonostante la posizione dell'Italia e del suo Mezzogiorno nel Mediterraneo rappresentino senza dubbio un *asset* privilegiato, tale da poter essere il crocevia di un numero elevatissimo di scambi commerciali, l'Italia perde sulla logistica»<sup>36</sup>.

Sarà necessaria una visione globale delle zone economiche speciali, non viste come un recinto chiuso per favorire il mantenimento e lo sviluppo dell'offerta industriale esistente, ma come una opportunità per aprire la finestra meridionale alle dinamiche manifatturiere globali: già oggi in Italia «le multinazionali estere contribuiscono per oltre un quarto alle esportazioni nazionali di merce, per quasi la metà alle importazioni, per quasi un quarto alla spesa privata in ricerca e sviluppo»<sup>37</sup>.

Anche in termini di approccio alla cultura manageriale, l'apporto delle multinazionali può essere prezioso per superare visioni di corto raggio e di carattere autoctono, dal momento che la parte più densa del tessuto industriale meridionale è formato da piccole e medie imprese a proprietà familiare.

Senza una qualificazione della offerta logistica, della intermodalità, delle interconnessioni e degli effetti di rete e di sistema, il Mezzogiorno rischia di perdere un altro treno per il proprio sviluppo, stavolta non solo a svantaggio proprio ma a detrimento dell'intera economia del nostro Paese. Al Mezzogiorno d'Italia si aggiungono i Mezzogiorni del Mediterraneo, che possono essere vincolo di sistema o invece opportunità di sviluppo. Sinora «lo spazio euro-mediterraneo [...] non è ancora divenuto realtà [...] il *Mare Nostrum* è dominato da un immenso problema del Mezzogiorno»<sup>38</sup>.

La crisi iniziata nel 2007 ha acuito le difficoltà ed ha allargato la forbice tra Nord e Meridione, per effetto di un drammatico calo degli investimenti. Non tutto il panorama si presenta fosco, tanto è vero che, a partire

<sup>36</sup> E. FORTE, L'infittimento delle autostrade del Mare Nostrum, cit., p. 60.

<sup>37</sup> F. ONIDA, L'industria intelligente. Per una politica di specializzazione efficace, cit., p. 70.

<sup>38</sup> F. CARDINI, Incontri (e scontri) mediterranei, Roma, 2014, p. 98.

dal 2015, qualche segnale di ripresa meridionale si è timidamente affacciato all'orizzonte: «negli ultimi anni, la capacità di essere resilienti è stata chiaramente visibile in alcune imprese del Meridione, le quali hanno utilizzato molti degli incentivi fiscali messi a disposizione dal governo, investendo in nuovi prodotti, nuovi macchinari e sofisticati servizi in grado di essere competitivi sui mercati nazionali ed internazionali»<sup>39</sup>. Sostenere la ripresa concorrenziale del tessuto manifatturiero esistente ed allargare la base produttiva costituiscono le sfide principali per far ripartire lo sviluppo meridionale: da questo punto di vista i servizi di connessione e lo sbocco verso i mercati internazionali costituiscono leve di primaria rilevanza, soprattutto nello spazio economico più prossimo alle nostre frontiere marittime.

Non c'è un deserto attorno ai noi. Tra le imprese che hanno registrato una crescita della occupazione delle vendite maggiore del 20% per un periodo di tre anni consecutivi guida la classifica la provincia di Milano con 109 imprese, seguita in modo sorprendente dalla provincia di Napoli, con ben 64 imprese<sup>40</sup>. Secondo l'ultimo rapporto Censis-Confcooperative, in Campania le imprese digitali sono cresciute del triplo rispetto al Piemonte. Staccate del 10% Veneto, Toscana, Emilia Romagna e Lombardia. Tra il 2011 ed il 2017, la crescita maggiore delle imprese digitali si è registrata proprio in Campania, con il 26,3%, immediatamente seguita dalla Sicilia con il 25,3% e dalla Puglia con il 24,2%.

Esiste ancora poi un tessuto di media e grande impresa che deve essere considerato strategico per strutturare una rinascita manifatturiera delle regioni meridionali. Se guardiamo al territorio campano, i settori nei quali sono presenti realtà di aziende dimensionalmente rilevanti sono: l'*automotive*, la farmaceutica, l'aerospazio, l'industria conserviera, i prodotti da forno. Sono 14 le imprese che superano i 500 dipendenti in Campania, e di queste 5 superano i 1.000 addetti<sup>41</sup>.

Insomma, «il Mezzogiorno non è un deserto industriale, tutt'altro; ha un prodotto di capacità, di valore aggiunto manifatturiero di 27 miliardi. Se noi guardassimo al Mezzogiorno come fosse uno Stato, questo valore aggiunto manifatturiero, di produzione e non di PIL, lo collocherebbe tra la Finlandia e la Norvegia»<sup>42</sup>.

Questi segnali di vitalità, e di persistenza industriale, vanno innestati in una strategia ed in un respiro internazionale, che tenga conto dei mer-

<sup>39</sup> R. LAGRAVINESE, Crisi economica e Mezzogiorno resiliente, in G. COCO, A. LEPORE (a cura di), Il risveglio del Mezzogiorno. Nuove politiche per lo sviluppo, Bari, 2018, p. 47.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> Sul punto, F. RAMAZZOTTI, A. PIRRO, La persistenza della grande impresa nell'Italia meridionale. Dalla crisi del modello fordista alle nuove politiche industriali, in G. COCO, A. LEPORE (a cura di), Il risveglio del Mezzogiorno. Nuove politiche per lo sviluppo, Bari, 2018.

<sup>42</sup> M. DEANDREIS, Mezzogiorno e nuova centralità economica nel Mediterraneo, in Mezzogiorno protagonista: missione possibile, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 2018, p. 101.



cati a maggiore potenziale di crescita nei prossimi anni e decenni. Dobbiamo comprendere che la sfida mediterranea riguarda l'Italia e l'Europa almeno quanto le nostre regioni meridionali.

La capacità attrattiva di investimenti manifatturieri e la capacità di generare valore dalla economia logistica nei prossimi decenni dipendono anche dalla forza e della chiarezza con la quale saranno giocate le partite strategiche nello scacchiere mediterraneo. La Cina ha cominciato già da tempo a muovere le sue pedine. L'Europa e l'Italia stentano ancora ad avviare le proprie mosse.

Non resta molto tempo per evitare di piangere poi il latte versato. Strutturare un disegno strategico richiede forza di coesione, risorse disponibili, tempo di implementazione. La velocità di attraversamento nella esecuzione di queste fasi rappresenta uno degli elementi che condizioneranno gli esiti del confronto concorrenziale tra i grandi blocchi economici mondiali.

Si muovono, nello scenario italiano e meridionale, tendenze che vanno comprese e contrastate: «da giovani che eravamo siamo diventati irrimediabilmente vecchi, al punto che il numero dei decessi sopravanza ormai stabilmente quello delle nascite. Quel tanto o quel poco di benessere recentemente acquisito ci ha indotto a dimenticare le doti dell'assimilazione e oggi temiamo le migrazioni del bacino del Mediterraneo, come se la nostra storia non fosse stata parte di esso»<sup>43</sup>.

Invertire una rotta ormai più che quarantennale alla marginalizzazione e alla questione meridionale ed al suo utilizzo solo strumentale richiede un raggio di curvatura capace di generare quel consenso sociale ai cambiamenti indispensabile perché si possa per davvero raggiungere la condivisione per conseguire le trasformazioni necessarie. Nessun disegno di rigenerazione sociale ed economica è possibile se i diversi attori che sono chiamati a concorrervi non si ritrovano nella mappa con un proprio ruolo definito, rispondente ad un disegno di aspettative parte di una strategia condivisa.

Proprio mentre si ponevano tutte le condizioni del declino italiano, è cominciata una discussione sterile sulle Grandi Riforme, nella convinzione – errata – che tutti i mali del Paese derivassero da un assetto costituzionale dei poteri non più adatto al governo di una società complessa.

Se è certamente vero che alcuni aspetti del tessuto costituzionale meriterebbero di essere aggiornati, è sul terreno delle regole secondarie che è maturata la condizione per la sconfitta competitiva del nostro Paese: nella incomprensibilità delle leggi, nelle lungaggini burocratiche, nella ragnatela di poteri frammentati, sempre più capaci di porre veti piuttosto che

<sup>43</sup> G. BERTA, Sul declino italiano, in F. AMATORI (a cura di), *L'approdo mancato*, Milano, 2017, p. 321.



di costruire il futuro.

«Ho visto gli agenti d'una Compagnia americana, venuti in Italia con forti capitali, per intraprendere alcune industrie, fuggire disperati, dopo aver visto la serie infinita delle pratiche che bisognava fare per ottenere il desiderato permesso, e le mille difficoltà che si dovevano superare. L'Italia – mi dissero – non è ancora un Paese per gli affari. E se ne andarono». Sembrano parole scritte oggi. Sono invece affermazioni del 1878 di un grande meridionalista, Pasquale Villari.

La strada per disboscare la foresta di una burocrazia soffocante, e nemica dello sviluppo, sono lastricate di grandi difficoltà, e si annidano in territori antichi. Non vuol dire – per questo – che occorre deporre le armi e rassegnarsi. Anzi. Le zone economiche speciali sono una nuova opportunità per riprendere la battaglia, e per cercare ostinatamente di riavviare quello spirito della *golden age* che ha stimolato la parte migliore di quello che noi ora ancora siamo.

Serve la mobilitazione di tutti gli attori. Le lamentazioni che si levano alte spesso nel dibattito pubblico e negli atteggiamenti privati servono davvero a poco e rischiano di essere solo controproducenti. Rialzare la testa e guardare oltre l'orizzonte, per disegnare un futuro ed una strategia, sono le premesse per superare una stagnazione che prima che essere economica è intellettuale.

Entro questo quadro complessivo di urgenza del cambiamento, si debbono poi muovere coerentemente le istituzioni nazionali e territoriali, con la capacità di costruire una regia attenta e sapiente di tutte le componenti che generano effetti sul posizionamento internazionale: imprese, finanza, burocrazia, politica estera, forze economiche e sociali. Nel mondo contemporaneo solo i giochi di squadra riescono a raggiungere obiettivi ambiziosi.

### 3. La prospettiva mediterranea del Mezzogiorno

Il Mediterraneo, che è stata culla di civiltà ed anche di sviluppo economico, si può rimettere in movimento a condizione che siano efficaci i meccanismi di connessioni tra le regioni che lo compongono: «la decadenza, le crisi e i malesseri del Mediterraneo coincidono con i guasti, le insufficienze, le fratture del sistema di circolazione che lo attraversa, lo travalica e lo circonda, e che per secoli lo aveva posto al di sopra di se stesso»<sup>44</sup>.

L'integrazione di questo spazio culturale, sociale ed economico passa attraverso un progetto di sviluppo che sia capace di affievolire le fratture che rischiano di lacerare gli elementi di potenziale cooperazione rispetto

<sup>44</sup> F. BRAUDEL, *Il Mediterraneo. Lo spazio, la storia, gli uomini e la tradizione*, Milano, 2017, p. 56.

ai fattori di conflitto: «il Mediterraneo è uno spazio di relazione tra paesi che presentano forti differenziali di crescita, di sviluppo economico e di democrazia. Dunque, come in un microcosmo, la regione mediterranea riflette tutte le grandi sfide del nuovo millennio: crescita demografica, disoccupazione, migrazioni, riforma delle politiche di welfare, contrasto delle povertà, effetti del cambiamento climatico sullo sviluppo, gestione dei conflitti per il controllo delle risorse naturali»<sup>45</sup>.

Che il destino mediterraneo sia quello di una nuova centralità e di uno sviluppo consolidato non è certo. Molti pensano anzi il contrario. «Questo non è più un mare per sogni e avventure. È ormai un mare di esiliati, di profughi, di petrolieri, di crocieristi *last minute*, di scafisti, di pazzi sanguinari»<sup>46</sup>.

Dobbiamo riflettere sul fatto che anche i flussi migratori hanno cambiato completamente verso, come – lo abbiamo ricordato in precedenza – sta accadendo per i flussi commerciali: «oggi, l'Europa non è più porto di partenza dei piroscafi degli emigranti, ma la destinazione di grandi masse di disperati spunti dalla fame, dalla paura e della speranza»<sup>47</sup>.

Insomma le rotte logistiche commerciali stanno dirigendosi da Oriente verso Occidente, così come le rotte dei migranti si stanno decisamente orientando dal Sud verso il Nord del mondo. I quadranti geostrategici si riorientano profondamente per effetto di queste rivoluzioni.

Prima le merci tendevano ad andare da Occidente verso Oriente, ed i migranti da Ovest verso Est. Il sistema delle convenienze economiche si modifica profondamente e si rischia di vivere con due paure contestuali: una colonizzazione commerciale cinese e la possibilità di una invasione incontrollata di migranti verso i nostri territori.

Eppure non è detto che sia necessariamente così. Anzi. Molto dipenderà dalla ripresa di una iniziativa politica ed economica per disegnare uno scenario mediterraneo di integrazione e di cooperazione tra Europa ed Africa del Nord. Sarà decisivo non subire l'iniziativa cinese, che si sta posizionando nel Mediterraneo per instaurare una testa di ponte verso l'Europa centrale ed il Nord Africa. Non possiamo stare a guardare: serve una iniziativa capace di mobilitare le forze istituzionali, economiche e sociali.

I porti italiani potranno giocare un ruolo positivo e propositivo, come cerniere tra territori e mare, oltre che come generatori di connessioni. I porti della Campania sono nella condizione di poter essere attori partecipi di un percorso propositivo, se sapranno giocare bene la carta della zona economica speciale, non solo come attrattore di investimenti pro-

<sup>45</sup> ISSM-CNR, Rapporto sulle economie del Mediterraneo, Bologna, 2017, p. 28.

<sup>46</sup> A. VANOLI, Quando guidavano le stelle. Viaggio sentimentale nel Mediterraneo, Bologna, 2015, p. 195-196.

<sup>47</sup> G. AMENDOLA, Le retoriche della città. Tra politica, marketing e diritti, Bari, 2016, p. 85.

duttivi ma anche come meccanismo per costruire una rete di collegamenti con le economie del Mediterraneo.

«I porti del Mezzogiorno hanno un fattore di attrazione naturale che è il loro strategico posizionamento che consente di evitare deviazioni di rotta; ma occorre migliorare l'aspetto intermodale. In particolare la coppia Napoli-Salerno sul Tirreno e Bari-Taranto sulla dorsale adriatica posso diventare la base logistica per l'insieme dell'industria italiana sino alla pianura padana»<sup>48</sup>.

Per poter giocare questo potenziale ruolo le infrastrutture portuali meridionali debbono lavorare sulla loro competitività, innanzitutto nella articolazione operativa delle attività che rientrano nel *core business*. Aumentare il grado e l'intensità delle connessioni è possibile a condizione che le *performance* siano adeguate allo *standard* della concorrenza e del mercato.

In uno studio recente si propongono un *set* di indicatori con il quale misurare l'efficacia del servizio offerto nella movimentazione dei *container*: produttività della banchina, produttività dell'area termina, produttività delle gru, numero di gru disponibili, area di stoccaggio per banchina, attrezzature disponibili per gru<sup>49</sup>.

In seconda battuta, ed è questa la frontiera indispensabile dell'innovazione, occorre superare il perimetro stretto del recinto portuale per costruire una filiera della logistica capace di assicurare maggiore competitività all'industria manifatturiera nella intera catena del valore, dall'approvvigionamento della materia prima, ai flussi interstabilimento, alla distribuzione dei prodotti finiti. Sinora le politiche infrastrutturali sono state costruite in una logica verticale, guardando più alle singole modalità che non alla integrazione modale.

La geografia dei flussi di merce è stata profondamente modificata dalla globalizzazione: «si è generata una nuova tipologia di commercio internazionale, che ha rivoluzionato la visione tradizionale in cui ogni Paese esporta verso beni finali destinati al consumo. Nella realtà odierna, tale tipo di scambi rappresenta una frazione minoritaria del totale, composto invece per oltre la metà di beni intermedi, che entrano poi come input nei processi industriali»<sup>50</sup>.

Per una economia di trasformazione, come quella italiana, si è introdotta una variabile di complessità logistica in più: non basta solo saper connettere materie prime, semilavorati e prodotti finiti da una origine e da una destinazione, ma il *network* dei collegamenti è diventato più com-

<sup>48</sup> SRM, Le relazioni economiche tra l'Italia e il Mediterraneo. Settimo rapporto annuale, 2017, p. 117.

<sup>49</sup> Sul punto, G. M. FANCELLO, P. FADDA, Indicatori di *performance* per la competitività dei *terminal container* nel Mediterraneo, 2017.

<sup>50</sup> SRM, Un Sud che innova e produce. Il valore delle filiere produttive nel nuovo contesto competitivo e innovativo, tra Industria 4.0 e Circular Economy, Napoli, 2018, p. 55.

plesso ed articolato, per la esplosione delle fabbriche in una organizzazione reticolare a maggiore grado di multidimensionalità geografica. Il fattore strategico della logistica è diventato per questa ragione molto più rilevante nella sfida competitiva tra i territori.

Infine, sviluppare modelli di cooperazione su scala sovranazionale può essere una delle strade indispensabili per creare quegli effetti di rete che generano sicuramente vantaggi competitivi: «stabilire collaborazioni spontanee e sinergiche tra porti mediante politiche di *cluster* potrebbe essere una leva per lo sviluppo dell'intera regione mediterranea. Creare un sistema che comprenda numerosi porti potrebbe innalzare il livello di competitività»<sup>51</sup>.

Il ruolo degli attori economici, insomma, per effetto della quarta rivoluzione industriale, è in corso di profonda trasformazione, in ogni dimensione nella quale si articola il processo di formazione del valore aggiunto: «l'evoluzione dei *cluster* ha trasformato i porti moderni in arene multi-attoriali ed ha indotto alla ridefinizione del ruolo di ciascun *stakeholder*»<sup>52</sup>.

In questo percorso di riarticolazione, definire le arene competitive nelle quali collocare la propria azione, costituisce una delle decisioni strategiche fondamentali dalle quali poi discendono conseguenze rilevanti per la futura collocazione degli attori. La proiezione mediterranea del nostro sviluppo produttivo costituisce la piattaforma possibile per uno sviluppo sostenibile in un quadrante del mondo che rappresenta una parte rilevante delle rotte marittime ed un potenziale strategico per la crescita economica. Nulla è scontato che si realizzi senza azioni di irrobustimento industriale e logistico del territorio.

Proprio per questo l'avvio delle zone economiche speciali costituisce una scommessa che deve essere giocata all'attacco e con grande determinazione da tutti i soggetti economici e sociali del territorio meridionale. Potrebbe essere l'avvio di una inversione di tendenza, a valle di una lunga fase nella quale gli squilibri regionali si sono acuiti. «Dopo gli ultimi decenni nei quali le misure di intervento per il Mezzogiorno erano state bandite dal vocabolario della politica economica italiana, finalmente si assiste ad una rinnovata attenzione alla questione meridionale, che emerge da concreti interventi del Governo, oltre che da una felice congiunzione tra le politiche nazionali e quelle territoriali»<sup>53</sup>. Occorrerà vedere se nel tempo questo nuovo metodo si consoliderà, e – soprattutto – se il Mezzo-

<sup>51</sup> G. FANCELLO, P. FADDA, C. PANI, P. SERRA, *Port cooperation policies in the Mediterranean Basin: an experimental approach using cluster analysis*, *Transportation research procedia*, 2014, p. 701.

<sup>52</sup> F. PAROLA, A. PALLIS, M. RISI, M. FERRETTI, *Marketing strategies of Port Authorities: a multi-dimensional theorisation*, *Transport research*, 2018, p. 199.

<sup>53</sup> P. SPIRITO, A. LEPORE, *Le zone economiche speciali: una leva di politica industriale per lo sviluppo manifatturiero e logistico del Mezzogiorno*, *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2017, p. 855.

giorno sarà in grado di riprendere il destino nelle sue mani.

Si potrà essere attori passivi delle trasformazioni che ci attendono oppure protagonisti dei cambiamenti che si dovranno determinare. I confini dello sviluppo sono in via di continua rideterminazione. Solo chi riesce ad esportare conoscenza e qualità sarà in grado di attrarre valore.

Del resto, nella fase nella quale il Mezzogiorno è riuscito ad esprimere capacità di rincorsa positiva verso una frontiera dello sviluppo, sono state proprio tali caratteristiche a costituire punti di forza su cui si è generata leva per la ripresa economica non solo delle regioni meridionali ma anche dell'insieme del Paese. «Dall'immediato secondo dopoguerra, un quindicennio di mirati investimenti nel sistema industriale, nelle infrastrutture energetiche, di trasporto, nella bonifica e riforma agraria, furono sostenuti da aiuti internazionali, consentendo all'Italia di fare un vero balzo nella crescita della ricchezza. L'intero Paese sembrò attraversato da un unico flusso di modernità e dinamismo»<sup>54</sup>.

Furono gli anni della *golden age*, nel quale una Italia ancora per buona parte agricola, ed oltretutto pesantemente compromessa dalle distruzioni di un conflitto che aveva danneggiato spesso in modo irreparabile siti industriali ed infrastrutture primarie, diveniva protagonista di una rinascita capace di stupire il mondo.

«Tra il 1951 ed il 1961 il saggio medio annuo di crescita del PIL pro-capite delle regioni meridionali fu del 5,1% (4,9% del Centro-Nord) tra il 1962 ed il 1973 del 6,4% (5% nel Centro-Nord) evidenziando per la prima volta nella storia italiana convergenza tra le due macro-aree, che non fu solo economica ma anche di condizioni sociali e civili. Il PIL pro-capite del Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord passò dal 52,9% del 1951 al 60,5% del 1973 [...], la quota degli investimenti industriali meridionali sul totale nazionale, pari al 16% negli anni cinquanta, salì al 30% nel 1973»<sup>55</sup>.

A questa fase è seguita una stagione nella quale da un lato sono state sbagliate alcune fondamentali decisioni di investimento pubblico nel Mezzogiorno (ci si riferisce al quinto centro siderurgico di Gioia Tauro, mai completato, oppure alle tante sventure chimiche meridionali), e poi dall'altro si è spostato l'asse dell'intervento verso il finanziamento della spesa corrente.

Clientelismo ed assistenzialismo sono diventate pratiche dominanti, che hanno anche segnato l'evoluzione della vicenda politica italiana, in termini di aumento della corruzione e di spostamento dell'asse politico, considerato che il Nord si è sentito depauperato di risorse che venivano male utilizzate.

<sup>54</sup> L. D'ANTONE, *Due, molte, una sola Italia: dal miracolo al declino*, in F. AMATORI (a cura di) *L'approdo mancato*, Milano, 2017, p. 164.

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 169.

È cominciata la lunga stagione di arretramento strategico della vicenda meridionale, con un progressivo svuotamento della matrice industriale di grande impresa, soprattutto pubblica, con la diffusione drammatica della disoccupazione – soprattutto giovanile -, con una intensificazione dell'attacco da parte della grande criminalità organizzata, che ha cominciato ad essere pervasiva anche nelle regioni Centro-Settentrionali del Paese, e nel mondo.

Dopo la lunga fase della crisi economica, che ha indotto una ulteriore debolezza strategica nelle regioni meridionali, qualche segnale di ripresa si comincia ad intravedere, frutto delle capacità industriali e delle competenze professionali che sono radicate nel Mezzogiorno.

Anche per l'Italia timidi segnali si mostrano all'orizzonte: «con una variazione del PIL pari all'1,5% nel 2017, si archivia per l'Italia il quarto anno consecutivo di ripresa. Saranno sei nell'orizzonte 2019 [...] si è trattato di una ripresa e non di una crescita, dove con quest'ultimo termine si vuole indicare una fase espansiva del ciclo economico che permette di superare i picchi raggiunti in precedenza in un arco di tempo comparabile con quello con cui si è verificata la recessione»<sup>56</sup>.

Il tessuto delle imprese presenti nel Mezzogiorno del nostro Paese, nonostante sia caratterizzato da una dimensione di piccola scala, sta lentamente maturando verso forme organizzative maggiormente aderenti alla realtà di un mercato globalizzato: «a fine 2017 nel Mezzogiorno sono attive quasi 2 milioni e 695mila imprese, il 32,9% delle imprese attive in tutta Italia. Rispetto al 2016, il dato è in aumento (+0,5%); in particolare, mentre si riduce il numero delle imprese individuali (-0,5%) e delle società di persone (-2,1%), crescono considerevolmente le società di capitali (+6,2%)»<sup>57</sup>.

Per passare dalla ripresa alla crescita il futuro industriale e logistico del Mezzogiorno è cruciale. Nel periodo tra il 2007 ed il 2017 la quota in percentuale del PIL per il Mezzogiorno è passata dal 23,9% al 22,9%, con un arretramento di un punto percentuale, allargando in questo modo la forbice delle diseguaglianze rispetto al Nord dell'Italia. Negli ultimi due anni il Mezzogiorno ha segnato un tasso di crescita del PIL maggiore rispetto alla media del Paese, e la Campania si è segnalata per la maggiore crescita in assoluto. Questo rimbalzo tecnico non consente di recuperare neanche minimamente la forbice che si è determinata durante il lungo periodo della recessione economica.

I segnali che provengono dal mondo manifatturiero del Sud restano contrastanti: «la competitività delle imprese meridionali di media dimensione è pari oggi a quella del resto dell'Italia e addirittura marginalmente migliore che nel Nord-Est e nel Centro [...], naturalmente rimane molto

<sup>56</sup> Confcommercio, Rapporto sulle economie territoriali, 2018, p. 3.

<sup>57</sup> SRM, Bollettino Mezzogiorno, 2018, p. 4.



negativo il giudizio sulla consistenza delle attività industriali del Mezzogiorno»<sup>58</sup>. Sul totale delle medie imprese meridionali la Campania è salita dal 32% del 2008 al 38% del 2015, in uno scenario che ha visto comunque rarefarsi il totale delle medie imprese operative nel Sud: da 361 a 265.

Il tessuto produttivo del Mezzogiorno resta strutturato sulla piccola dimensione: «su un totale di 1,7 milioni di imprese meridionali, solo una parte limitata (300mila) è costituito da imprese di capitali [...]. Il sistema delle PMI meridionali, che per effetto della crisi aveva mostrato una marcata flessione tra il 2007 ed il 2014 (-14%), è tornato a crescere a ritmi anche superiori rispetto a quelli osservati a livello nazionale (+4,1% contro +3,5%)»<sup>59</sup>.

Le imprese innovative del Mezzogiorno rappresentano soltanto il 15% del dato nazionale, e la spesa per l'innovazione è stata di 4.700 euro per addetto a fronte di 6.200 euro in Italia. C'è quindi ancora un forte *gap* da recuperare, non soltanto in termini di densità industriale nelle regioni meridionali, ma anche in termini di dimensione e di capacità innovativa.

La macchina delle regioni meridionali deve ripartire da una crescita manifatturiera, per superare la gelata vissuta con la recente crisi produttiva e per riposizionarsi nel quadrante della innovazione contemporanea: «il settore manifatturiero meridionale, con un valore aggiunto di 29,2 miliardi di euro (prezzi correnti) pesa il 13,2% sul dato Italia, un valore non solo basso rispetto alle altre aree geografiche (es. il Nord Ovest pesa il 40%) ma anche in calo rispetto al passato (quasi il 15% nel 2005) [...]. Considerando il periodo 2005-2015 il Mezzogiorno ha perso oltre il 14% del suo valore manifatturiero mentre l'Italia ha guadagnato il 2,4%»<sup>60</sup>.

Sul fronte del commercio internazionale, si registra un rinnovato dinamismo: «nel 2017 il Mezzogiorno ha registrato un interscambio commerciale con l'estero pari ad oltre 97,1 miliardi di euro, in aumento dell'11,4% rispetto all'analogo periodo del 2016; le importazioni sono state pari a 49,9 miliardi (+12,9%) e le esportazioni pari a 47,2 miliardi (+9,8%)»<sup>61</sup>.

Senza una robusta crescita del Sud il motore dell'economia italiana nel suo insieme non sarà in grado di ripartire strutturalmente. La portualità può essere uno degli elementi di stimolo verso l'apertura, generando connessioni marittime ed offrendo opportunità per un miglioramento logistico di cui potranno beneficiare le imprese del territorio.

La costituzione delle zone economiche speciali può essere il contenitore di politica industriale capace di favorire questo rilancio produttivo, che

<sup>58</sup> Fondazione Ugo La Malfa, *Le imprese industriali del Mezzogiorno 2008-2016*, Settimo Rapporto, 2017, p. IX-XII.

<sup>59</sup> Confindustria-Cerved, *Rapporto PMI Mezzogiorno*, 2018, p. 5-6.

<sup>60</sup> SRM, *Un Sud che innova e produce. Il valore delle filiere produttive nel nuovo contesto competitivo e innovativo, tra Industria 4.0 e Circular Economy*, Napoli, 2018, p. 84.

<sup>61</sup> SRM, *Bollettino Mezzogiorno cit.*, p. 5.

è indispensabile per il Mezzogiorno ma che serve per l'insieme dell'economia italiana, considerato l'elevato effetto moltiplicativo che viene determinato dalla ripresa manifatturiera nelle regioni meridionali: «l'impatto complessivo generato dalla manifattura meridionale risulta maggiore rispetto a quello generato da un investimento in qualsiasi delle altre aree geografiche italiane»<sup>62</sup>.

Non è quindi per generosità che occorre puntare sullo sviluppo industriale meridionale, ma per un lucido disegno di potenziamento della base produttiva complessiva del nostro Paese. Le politiche per il Mezzogiorno sono – oggi più che mai – politiche nazionali.

Una parte rilevante dello sviluppo economico italiano, e di quello delle regioni meridionali, si gioca sulla capacità di dare continuità alla competitività dell'*export*. Lo stesso miracolo economico italiano degli anni cinquanta e sessanta del secolo passato è stato reso possibile dalla presenza competitiva sui mercati internazionali.

«Nel 2017, l'*export* manifatturiero dell'Italia sui mercati globali è stato di quasi 430 miliardi di euro, in crescita del 7,4%, e il saldo commerciale dell'Italia con l'estero è stato positivo per circa 96,7 miliardi di euro [...]. Il Mezzogiorno è esportatore netto di manufatti all'estero presentando un saldo positivo di 14,2 miliardi di euro»<sup>63</sup>.

Vale la pena soprattutto di sottolineare che la ripresa dell'economia industriale nelle regioni meridionali costituisce un presupposto essenziale per lo sviluppo economico di tutto il nostro Paese: «per effetto dei legami interregionali e di filiera, nel Mezzogiorno si calcola che 100 euro di produzione manifatturiera attivano 78 euro aggiuntivi nell'area portuale di 178 euro diretto e indotto e 315 euro nelle altre regioni o negli altri settori, per un impatto complessivo di 493 euro»<sup>64</sup>.

L'effetto diffusivo dello sviluppo manifatturiero nelle regioni meridionali si riverbera quindi positivamente sia sul territorio, sia, e soprattutto, sulle altre regioni del nostro Paese: far crescere il Mezzogiorno è nell'interesse dell'Italia, considerato che l'impatto di crescita si riflette anche e soprattutto nelle altre realtà territoriali.

In questi anni difficili, la Campania ha dimostrato senza dubbio di essere «la regione più resiliente del Mezzogiorno»<sup>65</sup>. La battuta d'arresto dovuta alla crisi economica è stata brusca ed intesa, ma poi, negli anni più recenti, sono evidenti i segnali di una ripresa: «la Campania è stata una delle regioni italiane più pesantemente colpite dalla grave crisi economica e finanziaria, con una perdita di quasi 15 punti di PIL tra il 2008

<sup>62</sup> SRM, *Un Sud che innova e produce*, cit., p. 173.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 30.

<sup>65</sup> R. LAGRAVINESE, *Crisi economica e Mezzogiorno resiliente*, in G. COCO, A. LEPORE (a cura di), *Il risveglio del Mezzogiorno. Nuove politiche per lo sviluppo*, Bari, 2018, p. 49.

ed il 2013. Nel contempo essa è tra le regioni ad aver sinora mostrato il maggior dinamismo nella fase di ripresa, recuperando nel triennio 2014-16 oltre 4 punti percentuali rispetto ai livelli pre-crisi»<sup>66</sup>.

Questo carattere di resilienza va consolidato e reso più strutturalmente robusto, per costruire quel ponte tra Mezzogiorno e Mediterraneo che potrà essere uno degli assi per ripensare il futuro industriale e logistico dell'Europa. I porti di Napoli e di Salerno potranno giocare, se supportati dalle istituzioni, dal territorio e dalle forze economico-sociali, un ruolo di leva per la crescita sostenibile.

Riprendere il ciclo degli investimenti, allargare la base produttiva, costruire un nesso robusto tra manifattura e logistica sono gli assi portanti di un programma di ripresa strutturale dell'economia meridionale, all'interno della quale i porti e le zone economiche speciali possono giocare un ruolo strategico: «il progresso economico di lungo periodo si verifica quando le società investono in modo adeguato nel loro futuro»<sup>67</sup>.

Questa nuova stagione di sviluppo, tutta da costruire, serve a frenare, e ad invertire, l'emorragia di risorse intellettuali che sono migrate dai territori meridionali durante il lungo periodo della crisi: «nel decennio 2006-2016 la fuoriuscita netta di laureati campani è stata nel complesso superiore a 54.000 unità»<sup>68</sup>.

Il mondo contemporaneo costruisce la sua competitività anche mediante l'accumulazione di capitale intellettuale, che non può essere disperso: per questa ragione una ripresa degli investimenti industriali può favorire un circuito virtuoso tra ripresa economica e radicamento sul territorio di una classe dirigente manageriale che possa dare impulso alla competitività del territorio.

<sup>66</sup> Bankitalia, *Economie regionali. L'economia della Campania*, 2018, p. 5.

<sup>67</sup> J. SACHS, *America 2030. Sviluppo, sostenibilità e la nuova economia dopo Trump*, Roma, 2018, p. 30.

<sup>68</sup> Bankitalia, *cit.*, p. 6.

## Bibliografia

AA.VV., *Europa Mediterraneo. Un'idea di strategia dei trasporti*, Bologna, 2006; AA.VV., *Connettere l'Italia. Trasporti e logistica per un Paese che cambia*, Milano, 2018; D. ABULAFIA, *Il grande mare. Storia del Mediterraneo*, Milano, 2013; F. AMATORI, *Lo storico e l'impresa*, Torino, 2013; G. AMENDOLA, *Le retoriche della città. Tra politica, marketing e diritti*, Bari, 2016; A. AMIGHINI, *Ombre cinesi*, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 2018); E. B.-F. ANDREW BERG, *Should we fear the robot revolution ?*, *IFM working papers*, 2018; F. ANGHELONE, A. UNGARI, *Atlante geopolitico del Mediterraneo 2017*, Bordeaux, 2017; A. ANGHELUTA, C. COSTEA, *Utilization of E-logistics in multinational companies to overcome difficulties of today's economic environment*, 2010; V. ANIELLO, *Zone economiche speciali e zone logistiche semplificate. Misure per lo sviluppo dei porti ed elementi per una valutazione di impatto*, Consiglio Nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, 2018; D. ARNOLD, *Export processing zone* in AA. VV., *The international encyclopedia of geography*, NY, 2017; ART, *Relazione del Presidente Andrea Camanzi, s.d.*; Astrid, *Opportunità digitali: crescita e occupazione*, aprile 2017; J. ATTALI, *Histoire de la mer*, Parigi, 2017; Bankitalia, *Proiezioni macroeconomiche per l'economia italiana*, Roma, 2017; Bankitalia, *Economie regionali. L'economia della Campania*, 2018; Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, Taranto, 2002; A. BELLONI, *Uberization*, Milano, 2017; G. BERTA, *Sul declino italiano*, in F. AMATORI (a cura di), *L'approdo mancato*, Milano, 2017; G. BERTA, *L'enigma dell'imprenditore (e il destino dell'impresa)*, Bologna, 2018; A. BIANCHI, *Infrastrutture per la connettività*, *Rivista giuridica del Mezzogiorno* n. 1, 2018; P. BIANCHI, *4.0. La nuova rivoluzione industriale*, Bologna, 2018; R. O. BOATENG, F. KUTIN-MENSAH, R. CHIPONGA, D. HUANG, *Has the Special Economic Zone approach improve Ghana's competitiveness in the global market ?*, in *Business and economic research*, vol. 7, 2017; A. BOITANI, *Sette luoghi comuni sull'economia*, Taranto, 2017; S. BOLOGNA, *Banche e crisi. Dal petrolio al container*, Roma, 2013; S. BOLOGNA, *Verso un'era post-portuale?*, *Workshop Sipotra*, [www.sipotra.it](http://www.sipotra.it), 31.03.2015; M. BOTTA, *Senza Sud, declino certo per l'Italia*, Cernobbio, 2018; A. BOTTALICO, *I porti, dannazione della merce*, *Primo Maggio*, 2018; S. BOZZATO, [www.documentigeografici.it/index.php/docugeo/article/view/143](http://www.documentigeografici.it/index.php/docugeo/article/view/143), 2018; F. BRAUDEL, *Il Mediterraneo. Lo spazio, la storia, gli uomini e la tradizione*, Milano, 2017; C. BUCCICO, *Quadro normativo di riferimento per l'istituzione di una ZES a Napoli*, 2017; M. CALIGURI, A. SBERZE, *Il pericolo viene dal mare. Intelligence e portualità*, Catanzaro, 2017; F. CARDINI, *Incontri (e scontri) mediterranei*, Roma, 2014; F. CARDINI, A. VANOLI, *La via della seta. Una storia millenaria tra Oriente ed Occidente*, Bologna, 2017; F. CASSANO, *Il pensiero meridiano*, Bari, 1996; V. CASTRONOVO, *L'anomalia italiana*, Venezia, 2018; S. CESARATTO, *Chi non rispetta la regole? Italia e Germania. Le doppie morali dell'euro*, *Reggio Emilia*, 2018; T. V. CHRISTINE ROCKMANN, *Regulation and planning in the Mediterranean Sea*, in AA.VV., *Buinding industries at sea: blue growth and the new maritime economy*, Gistrup, 2018; C. CIPOLLA, *Vele e cannoni*, Bologna, 2018; CNR, *Territori e scenari. Ripensare il Mediterraneo*, *Quaderni IR-CrES*, 2018; Confcommercio, *Rapporto sulle economie territoriali*, 2018; Confindustria-Cerved, *Rapporto PMI Mezzogiorno*, 2018; G. COZZI, S. GRIFFITH-JONES, *La crescita trainata dagli investimenti: una soluzione per la crisi dell'Europa*, in M. MAZZUCCATO, M. JACOBS, *Ripensare il capitalismo*, Bari, 2016; C. CROUCH,

Salviamo il capitalismo da se stesso, Bologna, 2018; S. CRUCIANI, La genesi dei Trattati di Roma, la CEE ed il Mediterraneo, in S. CRUCIANI, M. RIDOLFI (a cura di), L'Unione Europea e il Mediterraneo, Milano, 2017; M. D'AMICO, Le zone economiche speciali. Una straordinaria opportunità per il rilancio dell'economia in Italia, Diritto comunitario degli scambi, n. 2, 2016; L. D'ANTONE, Due, molte, una sola Italia: dal miracolo al declino, in F. AMATORI (a cura di) L'approdo mancato, Milano, 2017; R. DE LUCA, Le Zone economiche speciali: caratteristiche, agevolazioni, opportunità e aspetti operativi, Fondazione nazionale dei commercialisti, gennaio 2017; C. DE VINCENTI, La questione meridionale oggi. Una nuova visione del Mezzogiorno, in G. COCO, A. LEPORE (a cura di), Il risveglio del Mezzogiorno. Nuove politiche per lo sviluppo, Bari, 2018; M. DEANDREIS, Mezzogiorno e nuova centralità economica nel Mediterraneo, in Mezzogiorno protagonista: missione possibile, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 2018; *The rise of the digital supply network* Deloitte University Press, 2016; M. DE MARTINO, *Port competitiveness and value creation: the network approach*, Universiteit Antwerpen, 2018; A. DENEULT, *Governance. Il management totalitario*, Milano, 2018; P. DI MARTINO, M. VASTA, Ricchi per caso. La parabola dello sviluppo economico italiano, Bologna, s.d.; DREWRY, *E-business disruption in global freight forwarding*, novembre 2016; DREWRY, *Future developments in the containers market and how this impacts Mediterranean ports*, 2018; DREWRY, *The rise of Chinese global terminal operators*, 2017; M. DUCHATEL, A.S. DUPLAIX, *Blue China: navigating the maritime silk road to Europe*, European Council on Foreign Relations, 2018; ESPO, *The infrastructure investment needs and financing challenge of European ports*, 2018; P. FAGAN, Verso un mondo multipolare. Il gioco di tutti i giochi nell'era Trump, Roma, 2017; G. M. FANCELLO, P. FADDA, Indicatori di performance per la competitività dei terminal container nel Mediterraneo, 2017; G. FANCELLO, P. FADDA, C. PANI, P. SERRA, *Port cooperation policies in the Mediterranean Basin: an experimental approach using cluster analysis*, Transportation research procedia, 2014; T. FAROLE, *Special Economic Zones in Africa. Comparing performance and learning from global experience*, Washington DC, World Bank, 2011; M. d. Finanze, Documento di economia e finanza 2018, Allegato Connettere l'Italia, 2018; A. FLORA, Il pendolo delle politiche di sviluppo. Istituzioni e infrastrutture strategiche nel Mezzogiorno, Rivista economica del Mezzogiorno, 2017; Fondazione Ugo La Malfa, Le imprese industriali del Mezzogiorno 2008-2016, Settimo Rapporto, 2017; Fondazione Ugo La Malfa, Le imprese industriali del Mezzogiorno 2008-2015, Sesto Rapporto, 2016; E. FORTE, L'infittimento delle autostrade del Mare Nostrum, Svimez, 2017; P. FRANKOPAN, Le vie della seta, Milano, 2017; A. GIANNOLA, Filiere territoriali logistiche e ZES, strumenti di attrazione: brevi notazioni, Rivista Giuridica del Mezzogiorno, n. 1, 2018; E. GIOVANNINI, L'utopia sostenibile, Bari, 2017; L'esodo dell'autotrasporto dall'Italia e l'impatto sull'economia della filiera, GIPA Italia, 2015; E. L. GLAESER, G. PONZETTO, *The political economy of transportation investments*, Barcelona Working Paper n. 1556, Univesitat Pompeu Fabra, gennaio 2017; J. GLETE, La guerra sul mare 1500-1650, Bologna, 2010; *Global Coalition for efficient logistics, Empowering the digital economy*, 2016; G. GRAPPI, *Logistics, infrastructures and governance after Piraeus: notes on logistical worlds*, Logistical Worlds, 2015; G. GRAPPI, Logistica, Roma, 2018; G. T. Guzelbaeva, D. K. RACHMATU, E. R. AKHMETSHINA, *Special Economic Zones as a local area of public-private partnership implementation*, European Research Studies Journal, vol. XX, issue 2A, 2017; J. HOFFMANN, *Beyond the European port industry*, Unctad, 2017; *Why are transshipment terminals in the Mediterranean so attractive, or are they?*, HPC, 2018; F. IDOTTA, Rotte mediterranee, Reggio Calabria,



2009; *Blockchain and beyond: encoding 21st century transport*, OECD, IFT, 2018; ISSM-CNR, *Rapporto sulle economie del Mediterraneo*, Bologna, 2017; Istat, *Il futuro demografico del Paese*, 2018; A. B.-W. JULIA GRUBLER, *Economic policy implications of the Belt and Road initiative for CESEE and Austria*, WIIW, Policy notes and reports, 23, 2018; J. M. KEYNES, *The end of laissez-faire*, NY, 2001; P. KHANNA, *Connectography. Le mappe del futuro ordine mondiale*, Roma, 2016; P. KHANNA, *Connectography. Le mappe del futuro ordine mondiale*, Roma, 2016; J. KONIGS, *Trade impacts of the Belt and Road Initiative*, ING, 2018; KPMG, *20 years of Special Economic Zones in Poland*, 2014; R. LAGRAVINESE, *Crisi economica e Mezzogiorno resiliente*, in G. COCO, A. LEPORE (a cura di), *Il risveglio del Mezzogiorno. Nuove politiche per lo sviluppo*, Bari, 2018; G. LASCHI, *La CEE e il Mediterraneo: l'avvio delle politiche verso i Paesi terzi della sponda Sud*, in S. CRUCIANI, M. RIDOLFI (a cura di), *L'Unione Europea e il Mediterraneo*, Milano, 2017; B. MACAES, *The dawn of Eurasia. On the trial of the new world order*, Londra, 2018; G. MALLARD, S. GLAISTER, *Transport economics. Theory, application and policy*, Londra, 2010; M. MANFREDI, *Foreign direct investments in African Lands: the Chinese and EU different approach*, DPCE on line, n. 2, 2017; M. MARCHI, *Parigi e il suo dilemma geopolitico nell'Europa del dopo Guerra fredda*, in S. CRUCIANI, M. RIDOLFI (a cura di), *L'Unione Europea e il Mediterraneo*, Milano, 2017; P. MARZANO, *L'istituzione delle Zone Economiche Speciali. Una prima analisi delle norme di attuazione*, *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, n. 1, 2018; M. C. MASCIOPINTO, *I porti del Mediterraneo: mondi sociali e spazi di frontiera*, 2016; R. MASERA, *Dalle buone infrastrutture il rilancio della crescita*, Milano, 2017; U. MASUCCI, *The new Italian port system as a tool for the Mediterranean blue growth*, 2018; A. MATROS, A. ZAPECHELNYUCK, *Competition of e-commerce intermediaries*, School of economics and finance, working paper n. 675, 2010; P. MATVEJEVIC, *Il Mediterraneo e l'Europa*, Milano, 2008; M. MAZZUCCATO, M. JACOBS, *Ripensare il capitalismo*, Bari, 2016; M. MAZZUCCATO, *L'innovazione, lo Stato e i capitali pazienti*, in M. MAZZUCCATO, M. JACOBS (a cura di), *Ripensare il capitalismo*, Bari, 2016; *Parcel delivery. The future of last mile*, McKinsey&Company, 2016; O. MERK, *Disruptive innovations in container shipping: some impressions*, in Y. ALIX, *Prospective maritime et stratégies portuaries*, Cormelle Le Royale, 2018; L. M. MIGLIORINI, *Le verità dei vinti. Quattro storie mediterranee*, Roma, 2017; M. MORINO, *FedEx, maxihub a Malpensa, Sole 24 ore*, 12 aprile 2015; C. NEWMAN, J. M. PAGE, *Industrial clusters: the case for special economic zones in Africa*, in *Wider working paper*, n. 2017/15, Econstore, 2017; *Amazon seems to have a plan that will change the world of container shipping*, *North Coast Review*, 2017; *Ex post assessment of transport investments and policy interventions*, Paris International transport forum, OECD, 2017; *Strategic infrastructure planning. International best practice*, Paris International transport forum, OECD, 2017; F. ONIDA, *L'industria intelligente. Per una politica di specializzazione efficace*, Milano, 2017; C. ORGANTINI, *I dazi di Donald Trump: chi pagherà il prezzo più alto?*, *Aspenia online*, 5 maggio 2018; R. ORLANDI, *La Cina nella globalizzazione*, *Primo Maggio*, 2018; T. PAIRAULT, *La China Merchant ° Djibouti: de la route maritime à a route numérique de la soie*, Espace Géographique et Société Marocaine, CNRST-IMIST, *L'Afrique maritime*, pp.59-79. 2018; M. PARADISO, *The Mediterranean: bridging, bordering and cross-bordering in a global mobility reality*, *European review*, vol. 24, 2016; F. PAROLA, A. PALLIS, M. RISI, M. FERRETTI, *Marketing strategies of Port Authorities: a multi-dimensional theorisation*, *Transport research*, 2018; P. PEKALA, A. RZONCA, M. CIZKOWICZ-PEKALA, P. CIZKOWICZ, *The effects of special economic zones on employment and investments: spatial panel modelling perspective*, NBP working paper, n.



208, 2015; J. M. PEPE, La Cina e il nuovo ordine euro-asiatico, Aspeniaonline, 2018; G. PESCOLOSO, La questione meridionale in breve, Centocinquant'anni di storia, Roma, 2017; C. PINTO, G. L. FRUCI, Borbonismo e sudismo, Rivista Il Mulino, 30 agosto 2017; M. PONTI, Sola andata. Trasporti, grandi opere e spese pubbliche senza ritorno, Milano, 2017; R. PRODI, Un Mediterraneo da attraversare, in F. RUSSO, Un Mediterraneo da integrare, Messina, 2006; *Shifting patterns. The future of the logistic industry*, PWC, 2016; F. RAMAZZOTTI, A. PIRRO, La persistenza della grande impresa nell'Italia meridionale. Dalla crisi del modello fordista alle nuove politiche industriali, in G. COCO, A. LEPORE (a cura di), Il risveglio del Mezzogiorno. Nuove politiche per lo sviluppo, Bari, 2018; E. ROSSI, Il sistema mondiale degli scambi e la sfida del protezionismo: dalle schermaglie alla escalation?, Aspenia online, 2018; A. D. ROTHENBERG, S. BAZZI, S. NATARAJ, A. V. CHARI, *When regional policies fail: an evaluation of Indonesia's integrated economic development zones*, Rand working paper, febbraio 2017; F. RUSSO, Un Mediterraneo da integrare, Messina, 2006; J. SACHS, America 2030. Sviluppo, sostenibilità e la nuova economia dopo Trump, Roma, 2018; I. SALES, Napoli non è Italia perché Roma e il Nord hanno licenziato il Sud, Limes I n. 4, 2017; G. SANTEVECCHI, La geopolitica della Cina, Il Corriere della Sera, 13 maggio 2018; G. SAPELLI, Oltre il capitalismo. Macchine, lavoro, proprietà, Milano, 2018; G. SATTA, F. PAROLA, *Port investments and maritime connectivity: the role of Italy for the Mediterranean Region*, 2018; M. SEBASTIANI, Le politiche dei trasporti in Italia. Temi di discussione, Considerazioni conclusive e proposte, in Società Italiana di politica dei trasporti, Rapporto 2017; A. SELVATICI, La Cina e la nuova Via della Seta, Catanzaro, 2018; S. SERVIDIO, G. PREZIOSO, La difficile intersezione tra economia e politica industriale: alcune riflessioni alla luce della lunga crisi, in G. COCO, A. LEPORE (a cura di), Il risveglio del Mezzogiorno, Nuove politiche per lo sviluppo, Bari, 2018; Shanghai Institute for International Shipping, Review of 2017 and prospect of 2018, Market analysis report, 2018; Sipotra, Una nuova accessibilità per lo sviluppo del Mezzogiorno. Servizi ed infrastrutture di trasporto, Sipotra, 2015; Sipotra, Le politiche dei trasporti in Italia, Santarcangelo di Romagna, 2017; C. SPAGNOLO, Gli Stati Uniti, l'Europa e il Mediterraneo. Gli aiuti allo sviluppo e la stabilizzazione capitalista dal piano Marshall al ritorno alla convertibilità, in S. CRUCIANI, M. RIDOLFI (a cura di), L'Unione Europea e il Mediterraneo, Milano, 2017; M. SPINEDI, P. SPIRITO, Sistemi di trasporto delle merci tra passato e futuro, in Società italiana di politica dei trasporti, Le politiche dei trasporti in Italia. Temi di discussione, Rapporto 2017; M. SPINEDI, S. CURI, F. DALLARI, Proposte di linee guida per lo sviluppo del settore dei trasporti e della logistica nel Mezzogiorno, LIUC, 2015; P. SPIRITO, Infrastrutture e servizi di connettività per lo sviluppo del Mezzogiorno, in G. COCO, A. LEPORE (a cura di), Il risveglio del Mezzogiorno, Nuove politiche per lo sviluppo, Bari, 2018; P. SPIRITO, La riorganizzazione dei sistemi portuali e le Vie del Mare, Rivista Giuridica del Mezzogiorno n. 1, 2018; P. SPIRITO, A. LEPORE, Le zone economiche speciali: una leva di politica industriale per lo sviluppo manifatturiero e logistico del Mezzogiorno, Rivista giuridica del Mezzogiorno, 2017; SRM, *Italian Maritime Economy*. Scenari e geomappe di un Mediterraneo nuovo crocevia: l'Italia sulla Via della Seta, Napoli, 2017; SRM, Le relazioni economiche tra l'Italia e il Mediterraneo. Settimo rapporto annuale, Napoli, 2017; SRM, Bollettino Mezzogiorno 2018; SRM, Italian maritime economy. Cina, corridoi energetici, porti e nuove rotte: geomappe di un Mediterraneo che cambia, Napoli, 2018; SRM, Un Sud che innova e produce. Il valore delle filiere produttive nel nuovo contesto competitivo e innovativo, tra Industria 4.0 e Circular Economy, Napoli, 2018; D. STRANGIO, Glo-

balizzazione, disuguaglianze, migrazioni, Roma, 2017; SVIMEZ, Rapporto Svimez 2016, Introduzione e sintesi, Roma, 2016; SVIMEZ, Anticipazioni dei principali andamenti economici e sociali, Rapporto sull'economia del Mezzogiorno, 28 luglio 2017; SVIMEZ, Rapporto sull'economia del Mezzogiorno, 2017; TAAC, Tax and legal aspects of the functioning of the Special Economic Zones in Poland, 2017; P. TIRSCHWELL, *Blockchain theory's path to reality shipping beset by details and distrust*, Joc.com, 2018; TrasportoEuropa, [www.trasportoeuropa.it](http://www.trasportoeuropa.it), 23 aprile 2018; UNCTAD, *Rising product digitalisation and losing trade competitiveness*, 2017; UNCTAD, *Key statistics and trends in trade policy 2017*, 2018; K. C. VADLAMANNATI, H. A. KHAN, *Competing for investment proposals in Special Economic Zones: evidence from Indian States, 1998-2009*, 2013; A. VANOLI, *Quando guidavano le stelle. Viaggio sentimentale nel Mediterraneo*, Bologna, 2015; E. VINOKUROV, V. LOBYREV, A. TIKHOMIROV, T. TSUKAREV, *Silk road transport corridor: assessment of trans-EAEU freight traffic growth potential*, MPRA Papers n. 86184, 2018; V. VOYTSEKHOVSKA, O. BUTZBACH, *Zone economiche speciali: l'esperienza polacca*, 2016; J. WANG, *The economic impact of Special Economic Zones: evidence from Chinese municipalities*, Londra, 2009; X. WANG, J. RUET, X. RICHET, *One belt one road and the reconfiguration of China-EU relations*, CEPN, 2017; J. M. WILLEM VAN DEN BERG, *Ports & power: the securitisation of port politics*, Horn of Africa Bulletin, 2018; WWF, *Reviving the economy of the Mediterranean Sea*, 2017; O. WYMAN, *Amazon's move into delivery logistics*, Chicago, 2015; V. ZAMAGNI, *L'economia italiana nella età della globalizzazione*, Bologna, 2018; B. ZUTI, *Mobility and regional competitiveness in the digital age*, Research association and interdisciplinary studies, 2018.

## Ambasciatore Giovanbattista Verderame

Nato a Meta (Na) il 19.12.1945. Laurea in giurisprudenza e scienze politiche all'Università di Napoli. In carriera diplomatica dal 1970 al 2012. Ambasciatore di grado. Tra i compiti principali svolti a Roma nel corso della carriera: Corrispondente Europeo, Vice Capo di Gabinetto del Ministro, Portavoce della Delegazione italiana per il negoziato del Trattato di Amsterdam, addetto al Segretariato Generale della Presidenza del Consiglio, reggente dell'Ufficio del Consigliere Diplomatico del Presidente del Consiglio, Direttore Generale per i Paesi delle Americhe e Direttore Generale delle Risorse e dell'Innovazione. All'estero, Capo di Gabinetto alla Commissione Europea, Ambasciatore a Budapest e ad Algeri. Attualmente presiede il Circolo di Studi Diplomatici ed è Vice Presidente della Sezione campana della SIOI. Cavaliere di Gran Croce dell'Ordine al Merito della Repubblica Italiana.

## Il Mediterraneo nella politica di vicinato dell'Unione europea

SOMMARIO: 1. Il contesto. – 2. Lineamenti generali. – 3. La lezione delle primavere arabe. – 4. La revisione del 2015. – 5. La questione dei valori.

### 1. Il contesto

Nel marzo 2003, in previsione del grande allargamento che sarebbe diventato operativo il 1° maggio dell'anno successivo, nella comunicazione dal titolo «Una nuova cornice per le relazioni con i nostri vicini dell'Est e del Sud» la Commissione europea scriveva: «L'Unione dovrà cogliere l'opportunità offerta dall'allargamento per rafforzare le relazioni con i suoi vicini sulla base di valori condivisi e per evitare che si creino nuove linee di divisione in Europa»<sup>1</sup>. Ed ancora: «L'Unione dovrà promuovere la cooperazione a livello regionale e sub-regionale e l'integrazione come precondizioni essenziali per la stabilità politica...nel nostro spazio condiviso» Venivano così delineati i lineamenti di quella che sarebbe diventata la Politica Europea di Vicinato (d'ora in avanti PEV)<sup>2</sup>.

Nel documento del marzo del 2015 che avviava per la prima volta una ampia consultazione sul funzionamento della PEV, sempre la Commissione scriveva «Negli ultimi dieci anni la situazione politica è notevolmente cambiata nei paesi del vicinato, che sono divenuti meno stabili. Ad est, la politica estera sempre più assertiva della Russia ha comportato difficoltà crescenti per i Paesi del partenariato orientale – dalla crisi in Georgia del 2008 al conflitto in corso in Ucraina – che hanno tra l'altro esacerbato le divisioni tra la Russia e l'Unione europea. A Sud la Siria è dal 2011 teatro di un conflitto civile che ha avuto gravi ripercussioni sui paesi confinanti. La Libia è attualmente un paese in guerra. Anche l'Egitto ha subito negli ultimi tre anni una evoluzione politica complessa. Malgrado i notevoli sforzi compiuti, il processo di pace in Medio Oriente è ancora in fase di stallo...»<sup>3</sup>. Ed ancora: «...le aspirazioni dei paesi partner sono sempre più divergenti e i conflitti armati generano instabilità. Gli eventi che si sono svolti nel 2011... hanno modificato

<sup>1</sup> COM (2003) 104 final.

<sup>2</sup> La PEV comprende 16 paesi: 6 dell'Est europeo (Armenia, Arzerbaijan, Bielorussia, Georgia, Moldavia e Ucraina), 5 della sponda Sud del Mediterraneo (Algeria, Egitto, Libia, Marocco e Tunisia), 4 del Mediterraneo orientale (Israele, Giordania, Libano e Palestina).

<sup>3</sup> Comunicazione congiunta della Commissione e del Servizio Europeo di Azione Esterna JOIN (2015) 006 final.

sostanzialmente la regione<sup>4</sup>. Per alcuni partner del Sud ciò ha comportato un cambiamento positivo, ma altri stanno attraversando complesse transizioni», mentre sono cresciute «l'instabilità politica e le tensioni nell'area».

Questa analisi conserva ancora oggi piena attualità, con l'aggiunta della esplosione del terrorismo di matrice islamica e della tragedia dei flussi migratori attraverso il Mediterraneo, e il confronto fra i due testi rende bene il senso della drammatica divaricazione fra aspettative e realtà che si è andata progressivamente creando nei rapporti fra l'Unione Europea ed i Paesi del suo "estero vicino".

Ai confini orientali e meridionali dell'Unione si giocano partite estremamente complesse. Ad Est il tema dominante è il rapporto con il grande ed ingombrante vicino russo. È sostanzialmente un problema di equilibrio politico/strategico in una zona che da componente dell'ex impero sovietico è diventata marca di confine tra due mondi, con le inevitabili attrazioni e repulsioni verso l'uno e verso l'altro. A Sud il quadro è, se possibile, ancora più complicato. Nel Mediterraneo si scaricano tutte le tensioni che attraversano il quadrante medio-orientale e quelle che si originano nella profondità del continente africano. La sua importanza strategica per la proiezione della forza verso i teatri del Medio Oriente si misura nelle aspirazioni delle grandi potenze a stabilirvi e mantenervi una presenza costante. In tempi recenti, dopo la Russia della secolare corsa verso i "mari caldi", vi si è affacciata anche la Cina, già prepotentemente presente nel continente africano ed alla quale il progetto della "Via della Seta" apre prospettive di sviluppo lungo la direttrice Est/Ovest, ma pone anche nuove esigenze in termini di presenza e di garanzia di sicurezza delle nuove rotte commerciali. Nel rapporto con il Mediterraneo l'Europa vive da una parte la retorica del "*Mare nostrum*", con tutto il peso della storia che essa si porta appresso e delle riserve nelle percezioni del Sud verso il Nord che ha generato, e dall'altra la scarsa priorità che gli attribuisce un Nord che guarda prioritariamente alle sue spalle. Ed anche fra le due sponde i parametri attraverso i quali i paesi rivieraschi guardano al presente ed al futuro spesso non coincidono. Ma il "nostro" diventa sempre più "loro", e le spinte che vengono dal Mediterraneo finiscono per coinvolgere anche chi si illude, chiudendosi, di poterne restare indenne. Ed è certamente un grande merito dei paesi mediterranei europei, e dell'Italia fra questi, aver mantenuto viva negli anni la pressione perché l'Europa non dimenticasse la sua dimensione mediterranea.

## 2. Lineamenti generali

La condotta delle relazioni della Comunità prima e dell'Unione poi con i paesi del Mediterraneo ha oscillato nel tempo fra un approccio

<sup>4</sup> Le c.d. "primavere arabe".

prevalentemente bilaterale, che è stato applicato fino a tutti gli anni ottanta, ed uno invece di carattere più marcatamente regionale che fu inaugurato a Barcellona nel 1995 con grandi aspettative, alle quali i risultati concreti hanno corrisposto solo in minima parte. Oggi, in linea di prima approssimazione, possiamo dire che i due approcci coesistono: da una parte abbiamo quello, sostanzialmente bilaterale, della Politica di Vicinato nella sua declinazione mediterranea, e dall'altra quello regionale, che passa attraverso l'Unione per il Mediterraneo<sup>5</sup>.

Nata come un esercizio essenzialmente bilaterale, seppure all'interno di una cornice unica, la PEV fu concepita allo scopo di offrire un quadro comune di riferimento per il consolidamento delle condizioni di sicurezza lungo i nuovi confini dell'Unione, potenziando la stabilità, la sicurezza ed il benessere di tutte le popolazioni interessate. Essa è stata successivamente completata con un duplice quadro regionale: la *Eastern Partnership* a Nord e la *Euro Mediterranean Partnership* a Sud che opera attraverso l'Unione per il Mediterraneo.

Sul piano bilaterale il quadro di riferimento è costituito dagli Accordi di associazione con i vari paesi. Gli specifici obiettivi nei vari settori sono definiti con ciascun paese in piani d'azione (i c.d. *Action Plan*) nei quali vengono stabilite le priorità che si intende perseguire nel breve-medio periodo (dai 3 ai 5 anni).

Nella sua impostazione originaria, la collaborazione con i paesi interessati era destinata a coprire una vasta gamma di settori – dal dialogo politico a quello delle riforme economiche e sociali; dal riavvicinamento delle legislazioni alle collaborazioni nel campo delle politiche settoriali quali l'energia, i trasporti, l'ambiente; dallo sviluppo della scienza e della tecnologia alla mobilità ed ai contatti fra le persone – con l'obiettivo di creare le condizioni per l'integrazione quanto più ampia e vantaggiosa possibile dei paesi che ne sarebbero stati beneficiari nello spazio europeo. Per riprendere la significativa espressione dell'allora Presidente della Commissione Romano Prodi, ai Paesi del suo vicinato l'Unione avrebbe dato "*tutto, tranne le Istituzioni*".

L'Unione per il Mediterraneo è stata invece il risultato di una complessa elaborazione che dalla impostazione originaria del suo primo proponente, l'allora Presidente francese Sarkozy, che avrebbe voluto farne un foro limitato esclusivamente al dialogo politico fra i paesi europei mediterranei e quelli della sponda Sud, è finalmente approdata ad una struttura che può essere considerata la ripresa ed il rafforzamento, anche dal punto di vista istituzionale, del Processo di Barcellona, con una forte vocazione a favorire la circolazione culturale e la collaborazione transfrontaliera attraverso progetti specifici.

<sup>5</sup> All'Unione per il Mediterraneo partecipano, oltre ai paesi membri dell'Unione europea ed a quelli mediterranei della PEV, anche Bosnia Erzegovina, Monaco e Montenegro.



Entrambi gli approcci presentavano evidenti punti di debolezza. L'impostazione originaria della Politica Europea di Vicinato era stata mutuata a partire dall'esperienza dei grandi allargamenti, dai quali riprendeva l'approccio e gli strumenti. Le mancava, però, proprio l'elemento fondamentale, e cioè la prospettiva "allettante" dell'adesione. Veniva così a mancare un potente stimolo alle riforme necessarie per realizzare una sufficiente omogeneità fra le due aree.

A questa mancanza si univa poi la difficoltà di soddisfare compiutamente le principali aspettative dei paesi mediterranei, in particolare per quanto riguarda l'apertura del mercato interno alle importazioni dei prodotti agricoli e la facilitazione all'ingresso dei loro cittadini nello spazio comunitario.

Infine, la circostanza di svolgersi esclusivamente sul piano bilaterale, anche se inquadrata in una cornice unica, privava la PEV, anche nella sua dimensione mediterranea, della profondità prospettica necessaria per dar vita ad una politica globale capace di incidere sull'area nella sua interezza. Tutto ciò ha fortemente condizionato la capacità della politica europea di orientare in concreto il ritmo e l'intensità delle riforme nei paesi destinatari.

Per quanto riguarda l'approccio regionale, l'esperienza ha insegnato che esso funziona solo se è assistito da una robusta visione politica e da una grande capacità propositiva: ed, infatti, come per il processo di Barcellona, naufragato sugli scogli della questione israelo-palestinese, anche sull'Unione per il Mediterraneo ha sin dall'inizio gravato fortemente l'ipoteca delle crisi politiche che attraversano la regione e della conseguente difficoltà del dialogo tra i partner mediterranei, condizionandone fortemente l'operatività.

### **3. La lezione delle Primavere arabe**

In questo quadro, sostanzialmente debole e frammentato, hanno fatto irruzione le vicende che, a partire dal tragico gesto di un giovane venditore ambulante tunisino nel dicembre del 2010, hanno agitato le piazze dei paesi della sponda Sud del Mediterraneo e provocato profonde alterazioni degli equilibri nella regione.

Al netto dei percorsi tortuosi e spesso contraddittori che ne hanno caratterizzato le evoluzioni nei singoli paesi, per l'Unione europea le Primavere arabe hanno segnato una duplice crisi: quella del paradigma della sicurezza fondata principalmente sulla stabilità assicurata da regimi spesso illiberali, e quella della capacità dell'Unione stessa e dei suoi Stati membri di leggere ed interpretare correttamente la complessità dei processi in corso nei paesi della sponda Sud del Mediterraneo e la pluralità degli attori che in essi sono coinvolti.

La consapevolezza di questa duplice crisi si è riflessa nella prima revisione della PEV attuata, nel senso del suo rafforzamento, tra il 2011 e il 2012, con la quale l'accento è stato maggiormente posto sulla promozione della democrazia nei suoi aspetti sostanziali, quali la libertà di espressione e il pluralismo politico, e sul sostegno allo sviluppo di sistemi economici solidari e partecipativi, anche attraverso un accresciuto impulso alla partecipazione degli esponenti delle "società civili" dei paesi destinatari. A sostegno di questa strategia, ai paesi partner veniva offerta la prospettiva di un più ampio accesso al mercato europeo in un'area integrata di libero scambio rafforzata da un progressivo avvicinamento delle legislazioni (c.d. *Deep and Comprehensive Free Trade Agreement-DCFTA*), e di facilitazioni degli scambi interpersonali ed in materia di visti (c.d. *Mobility Partnership*).

Oltre all'aumento delle risorse disponibili, passate dai circa 12 miliardi del periodo 2007/2013 ai 15,4 miliardi di quello 2014/2020, il primo elemento di questo nuovo approccio comportava che il livello dell'assistenza dell'Unione fosse funzione dell'impegno di ciascun paese partner nel perseguire gli obiettivi concordati: la condizionalità positiva (*more for more*) che ne risultava, applicata alla valutazione dell'insieme dei risultati ottenuti dai singoli paesi, avrebbe tenuto conto «del fatto che riforme degne di questo nome comportano spesso dei costi molto elevati».

Con il secondo si voleva dare risposta ad una delle rivendicazioni maggiormente sentite dai paesi mediterranei, e cioè la rimozione o, almeno, l'alleggerimento degli ostacoli che si frappongono all'ingresso dei loro cittadini sul territorio comunitario, attraverso i c.d. "partenariati per la mobilità" per la regolamentazione di tutti gli aspetti relativi ad una gestione ordinata della circolazione delle persone tra le due sponde del Mediterraneo, l'accesso ai circuiti dell'immigrazione legale ed il rafforzamento del controllo delle frontiere e della lotta contro l'immigrazione clandestina.

Il terzo *volet*, infine, mirava alla totale apertura degli scambi commerciali, con il progressivo smantellamento degli ostacoli e l'allineamento alle regole ed alle pratiche del Mercato Interno.

Il progressivo venir meno delle speranze e delle aspettative alimentate dalle "Primavere arabe", con la drammatica crescita della minaccia terroristica e di flussi migratori sempre più difficili da controllare e da gestire, da una parte ha portato in superficie nuove e sempre più pressanti esigenze di sicurezza, e dall'altra ha sottoposto il rapporto con i paesi dell'area del Mediterraneo a continue tensioni e condizionamenti.

#### 4. La revisione del 2015

Giungiamo così alla nuova revisione che la Commissione ha fatto nel 2015 della Politica Europea di Vicinato. Siamo negli anni in cui, dopo il conflitto georgiano, lo scontro sui confini orientali dell'Unione tra il potere di attrazione delle strutture euro-atlantiche e quello esercitato dalla Russia alla ricerca di un nuovo ruolo e di una sistemazione della marca orientale che non costituisse un pericolo per la sua sicurezza ed un freno alle sue rinnovate ambizioni di potenza, giunge al suo apice con la crisi ucraina. L'intensità della collaborazione con i vari paesi della regione ne risentiva pesantemente.

Ma anche a Sud, la regione del Mediterraneo offriva un quadro molto variegato, che rendeva difficile applicare la stessa logica a paesi e situazioni profondamente diversi. Per limitarci a quelli della sponda Sud, nella Tunisia priva della rendita delle risorse energetiche il percorso verso la democrazia coraggiosamente intrapreso richiedeva misure di appoggio diverse dalla politica che potrà essere sviluppata nei confronti della ombrosa e diffidente Algeria, che la ricchezza energetica rende più incline ad attuare una politica indipendente rispetto agli altri paesi dell'area che hanno maggiormente bisogno dello sbocco dei mercati europei per i loro prodotti, soprattutto agricoli. Il rapporto problematico con l'Egitto e con le evoluzioni non certamente lineari delle sue vicende interne, non poteva non tenere conto del peso che il paese potrà esercitare nella definizione degli equilibri nel Mediterraneo e nel complesso scenario medio – orientale. Per la stabilità assicurategli, tra l'altro, dal prestigio di cui gode la monarchia, il Marocco era fra i paesi dell'area quello con il quale il dialogo e la collaborazione potevano proporsi obiettivi complessivamente più ambiziosi. Con la Libia era (e resta) difficile delineare una politica che non sia quella di appoggio per una uscita dal caos che, nonostante tutti gli sforzi sino ad ora profusi anche dall'Unione e dai suoi paesi membri, è ancora lungi dall'essersi realizzata.

Con la nuova revisione l'Unione si è proposta quindi di tenere maggiormente conto, da una parte, della diversità delle situazioni dei vari paesi, e dall'altra che la stessa Unione potrebbe avere interessi diversificati nel rapporto con loro. Ne deriva che la Politica di Vicinato veniva, più che in passato, strettamente collegata alla politica estera complessiva dell'Unione, come espressione dell'interesse primario alla stabilità delle sue frontiere.

Da un approccio nel quale prevaleva l'entusiasmo dell'"*embrassons nous*" nato dalla prospettiva di un nuovo e più cooperativo rapporto tra le diverse componenti della realtà europea, si è così passati ad una più disincantata presa d'atto della complessità della realtà, con la necessità che ne consegue di adattare politiche e strumenti alle evolu-

zioni delle situazioni con le quali ci si trova volta per volta confrontati. Anche l'accento sulla necessità di accrescere il senso di condivisione degli obiettivi dell'azione comune da parte dei paesi interessati (la c.d. *"ownership"*) e della migliore definizione dei campi di intervento, che dalla quasi onnicomprensività delle origini si propone adesso di concentrare in particolare sullo sviluppo economico, sulla *"good governance"*, la democrazia e lo stato di diritto, sulla sicurezza nelle sue varie declinazioni e sulla mobilità, si inquadra in questa consapevolezza.

D'altra parte, differenziazione non deve significare frammentazione o esclusione. Una più accentuata differenziazione nei rapporti con i vicini del Sud potrebbe tradursi in una politica troppo rigidamente selettiva e nella rinuncia da parte dell'Unione ad essere presente proprio nelle situazioni di maggiore criticità. Si tratta, in sostanza, del rischio che una politica di *"more for more"* per i paesi maggiormente avanzati e che abbiano dimostrato maggiore interesse a rafforzare le relazioni con l'Unione, si traduca in un *"less for less"* per altri che, per l'una o per l'altra ragione, non siano in condizione di farlo. Questo aspetto è comprensibilmente molto presente alla riflessione dei paesi mediterranei dell'Unione, esposti in prima linea all'urto della instabilità in quelli della sponda Sud. In un documento congiunto italo – spagnolo, elaborato nella fase di consultazione che ha preceduto la revisione del 2015, e sottoscritto anche da Francia, Portogallo, Grecia, Cipro, Malta e Slovenia, si mette in guardia dal pericolo che «applicando una logica eccessivamente rigida di condizionalità (che è poi l'altro rovescio della medaglia della differenziazione), potremmo non essere in grado di dare risposta alle crisi nella regione del Mediterraneo, dalle quali l'Unione non può pensare di rimanere immune».

La complessità delle dinamiche e delle tensioni che percorrono l'area del Mediterraneo richiede un approccio globale. Nella Comunicazione con la quale nel novembre del 2015 la Commissione ed il Servizio di Azione Esterna (la struttura dipendente dall'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza dell'Unione, l'italiana Federica Mogherini) hanno dato avvio alla revisione della Politica Europea di Vicinato si legge: «L'Unione da sola non può risolvere tutte le sfide nella regione, ma (può) fare la sua parte perché si creino le condizioni per uno sviluppo positivo». Ciò comporta non solo la necessità di un accresciuto coordinamento fra le articolazioni della Commissione, ma soprattutto una forte unità di intenti ed una sincera disposizione degli Stati membri a contribuire alla definizione di una linea veramente condivisa.

Gli Stati membri, invece, perseguono spesso agende diversificate, quando non divergenti, e si fanno guidare da interessi di breve periodo, mentre è sempre più evidente che è sulla coerenza delle politiche nazionali con quelle dell'Unione che si giocherà molto del futuro delle relazioni euro – mediterranee.

L'attrattività di una politica di apertura del mercato comunitario è pesantemente condizionata dal problema del trattamento dei prodotti agricoli provenienti dai Paesi della sponda Sud. I prodotti manifatturieri di quei Paesi incidono ancora troppo poco sul totale dei loro scambi con l'Unione perché la prospettiva di una liberalizzazione centrata soprattutto sugli scambi nel settore industriale possa essere veramente attraente. E non si tratta qui solo di una questione di sensibilità diverse tra i Paesi del Nord e quelli del Sud Europa per il Mediterraneo. Si pensi alle polemiche che anche da noi in Italia hanno accompagnato la concessione alla Tunisia di un modesto aumento del contingente di olio di oliva che essa può esportare verso l'Unione, a testimonianza che una cosa sono i buoni propositi di assistere i paesi del Sud del Mediterraneo nelle loro difficili e complesse transizioni, altro è quei propositi calarli sul terreno degli interessi concreti ed immediati.

Ed anche una politica volta a favorire la mobilità delle persone dall'area del Mediterraneo verso quella dell'Unione implica decisioni difficili in materie altamente sensibili come le quote nazionali all'immigrazione, la circolazione delle persone, i permessi di lavoro etc. In materia del contrasto dell'immigrazione clandestina, la collaborazione dei paesi mediterranei per il rafforzamento della capacità di identificazione, gestione e tutela in loco dei potenziali beneficiari di protezione internazionale è essenziale: ma per spingere i Paesi interessati su questa strada è altrettanto essenziale venire incontro alle loro aspirazioni in termini di mobilità dei loro cittadini.

## 5. La questione dei valori

Nei documenti fondativi della PEV (anche nella sua versione rinnovata) si affermano due principi particolarmente significativi. Il primo è che la stabilità stessa dell'Unione è fondata sulla democrazia, i diritti umani e lo stato di diritto e l'apertura economica. Promuovendo questi valori l'Unione persegue e protegge anche i suoi interessi fondamentali. Al tempo stesso, l'Unione non intende imporre un modello o una soluzione specifica, ma «insisterà perché il processo di riforme di ciascun Paese partner testimoni di un chiaro impegno in favore dei principi universali sui quali (essa) si fonda». Questa affermazione è certamente *"politically correct"*, ma contiene in sé i germi di una pericolosa antinomia. I valori di fondo o sono già condivisi, ed allora *"nulla quaestio"*, o dovranno essere costruiti. Ma in questo caso le singole scelte dovranno spesso misurarsi con sviluppi politici non sempre coerenti con tali principî (si pensi alla sempre più accentuata deriva autoritaria dell'Egitto) e sulla circostanza che, almeno per il tempo prevedibile, le componenti islamiche delle società di quei paesi continueranno a rappresentare un fattore politicamente significativo.



Le politiche di sviluppo non possono certo essere indifferenti ai valori della democrazia e dei diritti. E tuttavia non devono restare ostaggio di paradigmi di valutazione spesso non adeguati alla comprensione delle realtà alle quali vengono applicate. Il rischio è, nel migliore dei casi, quello dell'inefficacia. Nel peggiore, quello di favorire reazioni in senso contrario a quello per il quale si intende operare.

Nel Mediterraneo, il mito della *"koiné mediterranea"*, dello spazio comune di circolazione di civiltà e di saperi, del mare che unisce convive con una tradizione di contrasti e di scontri che hanno contribuito a plasmarne la storia. L'elemento religioso vi ha significato spesso antagonismi ed esclusioni, sempre crudeli e spesso sanguinosi. Nel Mediterraneo, alla virtù unificatrice e civilizzatrice dei viaggi e del commercio si oppongono costruzioni politiche diversificate e fragili, e alleanze precarie. Il Mediterraneo divide al tempo stesso che unisce. La cifra fondamentale dell'unità che esso ha espresso nei secoli è stata l'egemonia esercitata ora dall'una ora dall'altra parte. Ed anche se la circolazione delle idee – pur se in tempi recenti banalizzata dall'irrompere dai nuovi mezzi di comunicazione la cui cifra di fondo è l'omologazione e spesso la banalità della rappresentazione – non si è mai interrotta, rari sono stati i periodi di reale collaborazione e comunanza di interessi. Oggi, almeno nel nostro campo, dovrebbe prevalere la consapevolezza dell'urgenza di alimentare le convergenze, non fosse altro che per limitare i danni di divergenze troppo accentuate.

Qualche anno fa la Fondazione Anna Lindh, che è il "braccio culturale" dell'Unione per il Mediterraneo, presentò i risultati di un ampio sondaggio realizzato in 13 Paesi euro-mediterranei che, pur confermando che circa la metà della popolazione globale della regione riteneva ancora che le diversità di cultura e di valori fra le due sponde del Mediterraneo costituissero una minaccia alla stabilità, indicavano però come nelle "società civili" dei Paesi mediterranei crescesse la disponibilità e l'interesse per la mutua conoscenza e comprensione, anche per quanto riguarda i rispettivi ambiti religiosi.

Da allora molti elementi sono venuti a rendere il quadro ancora più complesso. Il terrorismo ha ulteriormente approfondito il solco tra l'Occidente e l'Islam e le sue atrocità hanno propiziato in molti settori delle opinioni pubbliche dei Paesi europei la percezione di un rapporto con la crescita dei flussi migratori. Il sentiero della comprensione fra il Nord e il Sud del Mediterraneo è divenuto ancora più stretto. Eppure, oggi come non mai è necessario indirizzare il rapporto euro-mediterraneo verso obiettivi mutuamente vantaggiosi, in una partita che si gioca anche, e forse prevalentemente, sul terreno degli scambi culturali, del coinvolgimento e della crescita delle "società civili" nei Paesi dell'area. E da questo punto di vista l'Unione per il Mediterraneo – che nonostante le limitazioni di cui si è detto è riuscita finora a realizzare



più di quaranta progetti di collaborazione fra i paesi rivieraschi ed è molto attiva nel campo degli scambi culturali -, specie se alleggerita dall'ipoteca politica che ha affossato il Processo di Barcellona e rafforzata dai necessari impulsi politici, potrebbe svolgere un'azione preziosa, anche se destinata a produrre frutti solo nel medio/lungo periodo.