

RAPPORTO ISPI 2026

LIBERI TUTTI?

a cura di **Alessandro Colombo** e **Paolo Magri**
conclusione di **Mario Monti**



ISPI

LIBERI TUTTI?

Rapporto ISPI 2026

a cura di Alessandro Colombo e Paolo Magri
conclusione di Mario Monti

ISPI

© 2026 Ledizioni LediPublishing
Via Antonio Boselli, 10 – 20136 Milan – Italy
www.ledizioni.it
info@ledizioni.it

LIBERI TUTTI: RAPPORTO ISPI 2026
A cura di Alessandro Colombo e Paolo Magri

Prima edizione: Gennaio 2026
Immagine di copertina di Francesco Fadani

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

ISBN stampa 9791256006274
ISBN ePub 9791256006281
ISBN PDF 9791256006298
DOI 10.14672/56006274

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

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

Il Rapporto ISPI 2026 è stato pubblicato con il sostegno della
Fondazione Cariplo

Curatori: Alessandro Colombo, Paolo Magri

Coordinamento editoriale: Matteo Villa

Coordinamento e cura redazionale: Renata Meda

Indice

Introduzione

Alessandro Colombo, Paolo Magri..... 9

PARTE I. IL MONDO DEL “LIBERI TUTTI”

1. La fine del dopoguerra.
Il mondo dopo il ritorno di Trump
Alessandro Colombo..... 27
2. Difesa: liberi di armarsi
Antonio Missiroli..... 41
3. Diritto internazionale: la fine delle regole?
Pasquale De Sena, Diego Mauri..... 53
4. Commercio internazionale: vale tutto?
Lucia Tajoli..... 71
5. Finanza, criptovalute e dollaro:
liberi fino a che punto?
Franco Bruni..... 85
6. Energia e clima,
un passo avanti e due indietro
Massimo Lombardini.....101

PARTE II. "LIBERI TUTTI" IN AZIONE

7. Liberi tutti <i>made in Usa</i> <i>Mario Del Pero</i>	117
8. Medio Oriente: cosa cambia dopo il ritorno di Trump? <i>Valeria Talbot, Ugo Tramballi</i>	129
9. Ucraina e il prezzo del "liberi tutti" <i>Eleonora Tafuro Ambrosetti</i>	143
10. Intelligenza artificiale: ognuno per sé <i>Alessandro Aresu</i>	157
11. "Liberi tutti" nello spazio <i>Clelia Iacomino</i>	171
Conclusioni. L'Europa al tempo di Donald Trump <i>Mario Monti</i>	189
Gli autori.....	197

Introduzione

Dall'inizio del 2025 le politiche e le stesse retoriche della nuova Amministrazione Trump sembrano avere portato all'estremo la tendenza (che non aveva fatto che crescere già per tutto l'ultimo decennio) alla deregolamentazione quasi brutale della convivenza internazionale. Una deregolamentazione che investe la sfera economica e commerciale, travolge tutti i limiti alla corsa agli armamenti (compresi quelli nucleari), non risparmia la dimensione energetica e ambientale e trova il proprio apice nella crisi radicale del diritto internazionale – non di tutto il diritto internazionale, certo, ma della sua parte più importante: quella chiamata a regolamentare e a tenere a freno la violenza. Basti pensare, per restare all'ultimo anno, all'impiego ripetuto dei dazi quale forma di pressione economica e politica su alleati e avversari; alla delegittimazione sistematica delle istituzioni internazionali, dalla Corte Penale Internazionale all'Organizzazione Mondiale della Sanità alle stesse Nazioni Unite; alla marginalizzazione o al progressivo svuotamento dei regimi internazionali in materia ambientale; all'ulteriore smottamento degli accordi in materia di sicurezza tra le principali potenze. Per non parlare, poi, del ricorso sempre più disinvolto all'uso e alla minaccia dell'uso della forza: dall'invasione russa dell'Ucraina, giunta ormai al suo terzo anno, all'aggressione israeliana e statunitense all'Iran dello scorso giugno, alla militarizzazione senza freni della politica di Israele, non solo a Gaza ma nell'intero Medio Oriente (dalla Siria al Libano all'Iran al Qatar fino allo Yemen), fino all'intervento militare statunitense in Venezuela nei primi giorni del 2026.

Questo sfondamento dei limiti diplomatici, giuridici e persino etici della convivenza internazionale fa sì che tutti gli attori, che lo vogliano o no, si ritrovino sempre più liberi da vincoli (seppur con margini molto diversi di libertà) ma, nella stessa misura, sempre più insicuri. Questo vale, prima di tutto, per la dimensione politica e strategica della quale si occupa nel primo capitolo Alessandro Colombo. Su questa dimensione, l'autore nota come nell'ultimo anno siano emerse due tendenze di segno apparentemente opposto. Da un lato, l'offensiva politica e retorica della nuova Amministrazione statunitense sembra avere posto una volta per tutte fine non soltanto al Nuovo Ordine liberale dell'ultimo trentennio, ma all'ordine internazionale più profondo ereditato dalla Seconda guerra mondiale e simboleggiato dalla Carta delle Nazioni Unite, dal tessuto densissimo delle istituzioni e dei regimi internazionali imbastito già tra la fine degli anni Quaranta e l'inizio degli anni Cinquanta e, sullo sfondo, dall'egemonia politica, economica e ideologica degli Stati Uniti, dapprima solo sull'Occidente di impronta bipolare e poi, sempre di più, sull'intera società internazionale. Dall'altro lato, l'unilateralismo quasi brutale con il quale gli Stati Uniti hanno gestito o cercato di gestire le grandi crisi internazionali del momento – a partire dai conflitti armati in Medio Oriente e in Ucraina – ha dimostrato che l'America resta, nonostante tutto, al centro della scena, mentre non c'è ancora traccia di alternative praticabili allo strapotere americano né su scala globale né, quasi ovunque, su scala regionale. Col risultato che quello che sta succedendo all'ordine unipolare e liberale al collasso non è ancora un ordine internazionale alternativo ma, piuttosto, è lo stesso ordine internazionale di quarant'anni fa indebolito in termini di potere e quasi perfettamente svuotato in termini di legittimità.

Questa “successione senza successori” ha già cominciato a smuovere, non casualmente, l'intero ingranaggio delle alleanze e degli allineamenti internazionali. Minando la credibilità e la coesione di tutte le alleanze a guida americana, Alleanza atlantica compresa; e incoraggiando, nella stessa misura, tutti gli attori

a cercare alternative o, almeno, compensazioni di carattere diplomatico e militare. Con un'ulteriore differenza rispetto al recente passato e, a maggior ragione, rispetto al contesto precipitosamente richiamato nella retorica della "nuova guerra fredda". Al contrario delle alleanze bipolari, gli allineamenti internazionali emergenti sembrano rinunciare sempre di più a qualunque pretesa di esclusività, così come sembrano voler evitare impegni espliciti troppo stringenti, per diminuire o annullare del tutto il rischio di intrappolamento nelle scelte degli alleati. La regola, ancora una volta, non è più la fedeltà ma la flessibilità, conformemente al carattere politicamente e diplomaticamente flessibile e indeterminato dell'attuale contesto internazionale.

Questa tendenza al "liberi tutti" trova la massima espressione proprio sul terreno che dovrebbe procurarle i maggiori limiti, quello giuridico. Non perché, come ammoniscono nel loro capitolo Pasquale De Sena e Diego Mauri, il diritto internazionale non funzioni più o addirittura stia svanendo; la maggior parte delle regole che strutturano, nei più vari settori, la convivenza tra stati non sono affatto messe in discussione. Basti pensare ai numerosissimi trattati in materia di investimenti, di commercio internazionale, ma anche – salvo poche eccezioni – ai principali meccanismi di tutela dei diritti umani. Ciò a cui si sta assistendo, piuttosto, è una decisa inversione di rotta rispetto al processo di "costituzionalizzazione" dell'ordinamento internazionale simboleggiato, dopo la Seconda guerra mondiale, dalla Carta delle Nazioni Unite, ed espresso in principi ritenuti cogenti quali il divieto della minaccia e dell'uso della forza nelle relazioni internazionali, il principio di autodeterminazione dei popoli e il rispetto di taluni diritti fondamentali. Un fenomeno di "de-costituzionalizzazione" dell'ordinamento internazionale che non fa venir meno il diritto internazionale *tout court* (il quale, invece, complessivamente "tiene"), ma proprio quelle spinte verso l'affermazione e la protezione di valori supremi, condivisi dalla comunità internazionale nel suo insieme, ciò che si traduce in una "regressione" dell'ordinamento verso forme più primitive e grosso modo anteriori rispetto alla Carta.

L'evoluzione dell'ultimo anno sembra avere confermato questo processo. Intanto, i conflitti e persino le traiettorie di pacificazione in Medio Oriente e in Ucraina hanno confermato l'indebolimento del divieto di minaccia e di uso della forza nelle relazioni internazionali e del principio di autodeterminazione dei popoli, oltre al divieto stesso di adottare, a titolo di contromisure, condotte in violazione di "diritti umani fondamentali", quali quelle racchiuse nella reazione sproporzionata di Israele all'attacco subito il 7 ottobre 2023. In secondo luogo, l'assenza di reazioni da parte di numerosi stati all'aggressione statunitense all'Iran del giugno 2025 è sembrata "ratificare" l'argomento secondo il quale, per intavolare negoziati, risolvere controversie internazionali e, più in generale, condurre la propria politica sul piano internazionale, sarebbe – anzi, più correttamente, *tornerebbe a essere*, dopo quasi un secolo – consentito ricorrere alla forza. Infine, le preoccupazioni per la decostituzionalizzazione dell'ordinamento internazionale hanno trovato un'ultima conferma nella *National Security Strategy* pubblicata a dicembre 2025 dal presidente degli Stati Uniti d'America. Un documento nel quale non si trova alcun accenno testuale al rispetto del diritto internazionale come strumento di regolazione della convivenza tra gli stati. Mentre l'unico cenno a forme di disciplina giuridica delle relazioni interstatali si risolve in una fugace citazione del concetto di *rules-based international order* – un concetto che, peraltro, denota un insieme di principi corrispondenti sostanzialmente ai valori dello stato democratico e di diritto inteso in senso marcatamente *occidentale*, e non coincide in nessun modo con la nozione di diritto internazionale in senso proprio.

Ma la deregolamentazione investe a cascata anche tutte le altre dimensioni delle relazioni internazionali. Quella della corsa agli armamenti, prima di tutto, della quale tratta il capitolo di Antonio Missiroli. Il 2025 ha visto un aumento generalizzato delle spese militari in tutto il mondo e, in particolare, in Europa, per l'impatto della guerra tuttora in corso in Ucraina. Con il ritorno di Donald Trump alla Casa Bianca, poi, la crescita dei

bilanci militari dei paesi europei ha conosciuto un ulteriore balzo in avanti dovuto, in parte, alla diretta pressione americana; in parte alla crescente percezione di vulnerabilità di fronte a una Russia sempre più aggressiva e spregiudicata e a un'America sempre meno determinata a guidare e sostenere i suoi alleati occidentali; e in parte, e in conseguenza di ciò, all'incentivo a rafforzare le capacità autonome della difesa europea, in risposta al *burden-shifting* preconizzato dal Team Trump (al posto del tradizionale *burden-sharing* transatlantico).

Questo crescente “liberi tutti” politico-strategico non ha risparmiato neppure la dimensione nucleare, per effetto del costante smantellamento degli accordi sul controllo delle armi strategiche, da un lato, e dei nuovi orientamenti politici e militari dei principali stati dall'altro. Nella primavera scorsa, la Russia ha rivisto ufficialmente la propria dottrina nucleare abbassando in modo significativo la soglia per un eventuale ricorso al proprio arsenale (dove ha una superiorità schiacciante in termini di armi tattiche) e annunciato l'installazione – per la prima volta dal 1994 – di alcune testate in Bielorussia. Da parte sua, anche senza prendere troppo alla lettera la recente uscita di Donald Trump sulla possibile ripresa dei test nucleari da parte degli Stati Uniti, il Pentagono ha in corso una “review” delle proprie capacità e posture strategiche dalla quale sarebbe ingenuo aspettarsi un rilancio del controllo degli armamenti. Mentre, a conferma della crisi del regime internazionale di non proliferazione, non sono mancati negli ultimi mesi i segnali di un rinnovato interesse di diversi paesi a dotarsi della possibilità e/o capacità di acquisire un proprio arsenale atomico.

Il cedimento delle regole non ha risparmiato neppure quello che, a lungo, aveva potuto essere vantato come terreno obbligato della cooperazione internazionale, quello ambientale. Anche in questo caso, come sottolinea Massimo Lombardini, il fattore più recente di accelerazione è stato il ritorno di Donald Trump alla Casa Bianca. Il 20 gennaio 2025, all'indomani del suo insediamento, con un Ordine Esecutivo il nuovo presidente ha ritirato per la seconda volta gli Stati Uniti dagli Accordi sul

Clima di Parigi. Poco più tardi ha riesumato vecchi progetti di oleodotti, bloccato progetti di energia eolica, autorizzato nuovi progetti di terminali per l'esportazione di gas naturale liquefatto e concesso permessi di trivellazione per idrocarburi su terreni federali. Ad aggravare il quadro contribuisce il fatto che il disimpegno americano si somma allo scarso impegno degli altri tre maggiori emettitori di gas a effetto serra al mondo. Cina e India, pur partecipando alle Conferenze delle Parti (COP), hanno scadenze oltre il 2050 per il raggiungimento della neutralità carbonica (il 2060 per la Cina e il 2070 per l'India), mentre il presidente russo Vladimir Putin esprime da tempo posizioni scettiche sulla questione ambientale.

In generale, nel corso del 2025 lo scenario energetico e geopolitico si è deteriorato sia su scala globale che nell'Unione Europea, per effetto del ridimensionamento di alcuni degli obiettivi contenuti nel Green Deal del 2019. L'enfasi sembra essersi spostata da sviluppo sostenibile e lotta al cambiamento climatico, a sicurezza degli approvvigionamenti energetici, sviluppo economico e competitività industriale. Tali sviluppi mettono in discussione la reale possibilità di raggiungere la neutralità carbonica al 2050 come previsto dagli Accordi sul Clima di Parigi. Al punto che sono cresciuti gli interrogativi sulla reale efficacia dei vertici annuali delle COP nel coordinare e implementare gli sforzi per la lotta al cambiamento climatico. E si sono moltiplicate, in compenso, le spinte verso altre forme meno inclusive e ambiziose di cooperazione: alleanze soprannazionali fra paesi che condividano simili obiettivi climatici, cooperazioni politiche e tecnologiche con paesi in via di sviluppo, come ad esempio il Piano Mattei, e accordi fra coalizioni di volenterosi per obiettivi settoriali, come ad esempio il triplicamento della capacità di fonti rinnovabili entro il 2030.

Una destrutturazione altrettanto significativa ha investito nell'ultimo anno anche il commercio internazionale. La cui crescita, come nota Lucia Tajoli, aveva già avuto almeno dalla grande crisi finanziaria del 2008 un andamento molto più irregolare, con una serie di brusche cadute, rallentamenti e

rimbalzi. Il susseguirsi di shock globali relativamente frequenti – dalla crisi finanziaria del 2008, alla guerra commerciale tra Usa e Cina del 2018, dalla pandemia del Covid-19, fino ai conflitti in Ucraina e Medio Oriente e all’instabilità derivante dal cambiamento climatico – aveva già prodotto un clima d’incertezza destinato a pesare sugli scambi internazionali. Ma a questa incertezza si è aggiunta, anche in questa dimensione, la crisi sempre più marcata del sistema di regole disegnato dopo la Seconda guerra mondiale. Una crisi che deriva in larga parte dall’inadeguatezza di questo sistema alla crescente complessità dell’economia globale, nella quale sono aumentati i paesi rilevanti, le filiere produttive sono sempre più estese geograficamente e articolate, e le aspettative dei cittadini più elevate. E una crisi che, a propria volta, produce una crescente tendenza a ricorrere ad accordi regionali o plurilaterali che indeboliscono la centralità del sistema multilaterale, in un contesto nel quale temi centrali quali l’e-commerce, l’economia digitale, la concorrenza o il ruolo delle imprese statali non sono ancora disciplinati in modo sufficientemente dettagliato o vincolante dagli accordi esistenti.

Su queste ragioni preesistenti d’indebolimento del tessuto multilaterale si è abbattuta, nell’ultimo anno, l’accelerazione prodotta dalla nuova Amministrazione Trump. La quale, da un lato, non ha fatto che riflettere una politica di contenimento della crescita cinese già emersa almeno dalla seconda Amministrazione Obama, sebbene ancora all’interno del sistema di regole esistenti, e poi radicalizzata a partire dalla prima Amministrazione Trump. Ma, dall’altro lato, ha inaugurato da subito una strategia tariffaria molto più ampia, irregolare e politicizzata, focalizzata non soltanto sulla Cina, senza più alcuna considerazione per il sistema formale di regole e con obiettivi che sembrano molto più generali. Questo sistema di scambi globali senza regole o basato su meccanismi imposti unilateralmente dagli Stati Uniti rischia di danneggiare gravemente sia le economie emergenti orientate all’export, in particolare quelle inserite nei segmenti a basso o medio valore

aggiunto delle catene globali del valore (Messico, Vietnam, alcuni paesi del Sud-Est asiatico e dell'America Latina), sia quelle di paesi avanzati quali la stessa Unione Europea, il Giappone e la Corea del Sud. Ma i costi maggiori del nuovo corso americano rischiano di ricadere non su singoli stati, ma sull'economia globale nel suo insieme, attraverso maggiore incertezza, minori investimenti e una crescente frammentazione degli scambi.

Più sfumata si presenta la situazione nella dimensione finanziaria. Nella quale, come chiarisce Franco Bruni nel suo capitolo, fino a questo momento le tensioni geopolitiche non hanno ancora prodotto conseguenze significative sui mercati. Questo divorzio provvisorio tra finanza e geopolitica rimane, tuttavia, fragile e reversibile. A maggior ragione in quanto il sistema monetario e finanziario internazionale ha, da qualche tempo, dei seri problemi strutturali ed evolutivi che richiederebbero di essere trattati in modo cooperativo e multilaterale, con riforme condivise, nuove regole e sorveglianza comuni. Intanto, le dimensioni dei mercati non hanno smesso di crescere negli ultimi anni. Dopo essersi espansa insieme alla globalizzazione del commercio, la globalizzazione finanziaria non ha condiviso la tendenza al rallentamento della prima. L'indice di globalizzazione finanziaria è aumentato quasi del 20% dal 2000 al 2023, senza nessuna inversione significativa salvo una diminuzione del 3% nell'anno della crisi Lehman. L'urgenza di adeguare la regolamentazione è rafforzata dal rapido diffondersi della digitalizzazione della finanza e dei metodi di pagamento e circolazione di denaro e titoli. Senza dimenticare, poi, che le tensioni geopolitiche e le intemperanze dell'attuale Amministrazione statunitense hanno un impatto diretto su un altro aspetto del quale la cooperazione mondiale dovrebbe prendere atto, facendo seguire decisioni e provvedimenti opportuni: il possibile indebolimento del ruolo del dollaro e della fiducia nel mercato dei capitali Usa, finora indispensabili per la fluidità del commercio e della finanza internazionali.

Eccoci allora al punto. La continua crescita della globalizzazione finanziaria può migliorare le opportunità di finanziamento e l'allocazione globale delle risorse, rendendo più produttiva l'economia mondiale. Ma se non è regolata in modo adeguato e globalmente concertato rischia di creare disordine e speculazione, peggiorare la produttività, nonché trasmettere dappertutto e amplificare shock economico-finanziari negativi ma isolati e localmente contrastabili. Dopo il 2008 fu la finanza a trasformare una crisi immobiliare inizialmente localizzata in alcune parti degli Stati Uniti in un tremendo shock mondiale. Le carenze di regolamentazione e vigilanza finanziarie, che furono allora individuate fra le cause di quella repentina diffusione, sono state affrontate fino a oggi in modo insufficiente. E l'impresa diviene ancora più problematica in un mondo sempre meno cooperativo, dove si dissolvono le regole e il multilateralismo, cresce la competizione economica e militare tra i principali stati e viene meno il supporto alle istituzioni internazionali da parte di stati essenziali. È qui che le tensioni geopolitiche rischiano di pregiudicare, presto o tardi, la stabilità finanziaria. Non soltanto creando *direttamente* e improvvisamente pericolosi shock finanziari, ma anche causando indirettamente, nel medio periodo, un deterioramento del sistema di regole finanziarie che infragilisce i mercati fino a farli precipitare in crisi.

Questa è, dunque, la condizione del contesto internazionale tratteggiata in tutta la prima parte del volume. Su questo sfondo, e pur con tutte le sfumature e le differenze che permangono tra una dimensione e l'altra, la seconda parte concentra l'attenzione su come questa tendenza generale alla flessibilità e alla deregolamentazione abbia già investito i singoli attori e le principali questioni aperte dell'attuale congiuntura internazionale. Al vertice di tutto sta, almeno per quest'anno, la svolta impressa da Donald Trump alla politica estera degli Stati Uniti che Mario Del Pero vede strutturarsi attorno a quattro principi cardine: un codice scopertamente neo-imperiale per leggere il contesto internazionale e definire le politiche necessarie per intervenire; una visione culturalmente "suprematista",

incline a ridefinire l'identità della nazione americana come bianca, cristiana e anglofona; una vocazione neo-patrimoniale o transazionale, che si è espressa anche nei negoziati a Gaza e in Ucraina: e, appunto, un "sovranismò" inteso come liberazione degli Stati Uniti dai vincoli e dalle costrizioni non soltanto delle istituzioni e delle norme internazionali, ma anche dell'interdipendenza intesa come condizione fondamentale e strutturale della nostra contemporaneità. Interdipendenza strategica esemplificata dalla deterrenza nucleare e dalla mutua distruzione assicurata; interdipendenza economica, entro processi di costruzione di sofisticatissime catene di valore transnazionali e multi-stadiali con cui si producono beni finiti e intermedi di cui abbisognano gli Usa e i loro consumatori; interdipendenza finanziaria e creditizia; e, infine, interdipendenza di competenze, con imprese e università statunitensi che dipendono sempre più dall'importazione di conoscenze, e settori in cui la manodopera è principalmente a bassa qualifica e che sopravvivono anch'essi grazie a forza lavoro immigrata.

In concreto, questa combinazione di sovranismò, imperialismo, suprematismo e patrimonialismo ha prodotto una serie di politiche radicali, anche se non sempre (o necessariamente) nuove. Innanzitutto, l'abbandono di qualsivoglia pretesa di operare in rispetto al diritto internazionale o per il tramite delle strutture della governance mondiale, siano esse l'Onu o il Wto. In secondo luogo, l'adozione di un unilateralismo estremo, visibile ad esempio sul dossier del commercio internazionale, con l'applicazione di dazi generalizzati e con l'uso di un asset fondamentale, ancorché spesso misconosciuto, della potenza statunitense: il suo mercato e i suoi consumi. In terzo luogo, i principi-cardine dell'Amministrazione Trump hanno informato la gestione del complicatissimo dossier ucraino, contraddistinto da immediate, ampie concessioni territoriali a Mosca, frequenti maltrattamenti dell'Ucraina e degli alleati europei, riduzione dell'impegno statunitense e tentativo di trarre vantaggi economici dal negoziato. Soprattutto, a conferma

della tentazione neo-imperiale, gli stessi principi si sono manifestati nell'ingerenza esplicita negli affari interni dei paesi latinoamericani, culminata nell'escalation di pressioni sul regime venezuelano che ha portato all'intervento militare all'inizio di gennaio e alla cattura del presidente Maduro.

Non sorprendentemente, questo smottamento dell'architettura istituzionale e retorica del passato ha investito la gestione dei conflitti armati in corso, a partire dai due rimasti al centro della scena nel 2025, quello ucraino e quello mediorientale. Quanto al primo, esaminato nel capitolo di Eleonora Tafuro Ambrosetti, tanto l'evoluzione sul campo quanto quella diplomatica rischiano di fare dell'Ucraina la principale vittima in Europa dell'indebolimento del sistema internazionale basato su regole. Un sistema che è sempre stato legittimamente percepito da molti come iniquo ma che, almeno, ha reso impensabili in passato annessioni e aggressioni militari sul suolo europeo. Di fronte all'invasione russa dell'Ucraina, invece, al posto di una reazione comune della comunità internazionale sono emerse da subito sensibilità molto diverse tra Nord globale e Sud globale, sia nella percezione delle motivazioni della guerra, sia nelle misure in risposta alle azioni russe. Alcuni paesi hanno rifiutato di condannare apertamente la Russia, attribuendo la guerra all'"espansione della Nato"; altri si sono astenuti nelle risoluzioni dell'Assemblea generale dell'Onu sulla guerra (in particolare la risoluzione del 2 marzo 2022, adottata con 141 voti a favore, 5 contrari e 35 astensioni); altri ancora, come India o Turchia, pur avendo formalmente condannato l'invasione, hanno continuato a mantenere intensi rapporti commerciali con Mosca e non hanno applicato le sanzioni occidentali.

A complicare ulteriormente il quadro si è aggiunto, come si è detto, l'atteggiamento degli Stati Uniti di Donald Trump. Con la nuova presidenza, Washington ha adottato un approccio più spregiudicato alla risoluzione del conflitto, disponibile a non tenere più pienamente conto degli interessi ucraini ed europei. Da un lato, questa linea ha potuto essere presentata come pragmatica

e ha avuto almeno il merito di promuovere un percorso diplomatico che la precedente Amministrazione Biden non aveva mai imboccato; dall'altro, questo approccio rischia di premiare concretamente l'aggressione russa e di indebolire la posizione negoziale di Kiev, generando inevitabili frizioni anche all'interno dell'alleanza occidentale. La Strategia americana di Sicurezza Internazionale pubblicata alla fine del 2025 sembra avere sancito questa spaccatura tra le due sponde dell'Atlantico, oltre che la fine del ruolo degli Stati Uniti come difensori dell'ordine liberale. Ma, soprattutto, sembra avere posto le premesse per la ricerca di una "pace a tutti i costi", anche a costo di indebolire ulteriormente il tessuto istituzionale e normativo della convivenza internazionale.

La stessa crisi radicale delle regole è stata sperimentata, sull'altro versante, dai conflitti mediorientali trattati da Valeria Talbot e Ugo Tramballi. Sul terreno politico-strategico, l'ultimo anno ha assistito all'ulteriore ampliamento del conflitto nato come reazione all'attentato di Hamas e progressivamente trasformato in un confronto più ampio con l'Iran e i suoi alleati, culminato a giugno 2025 nella cosiddetta "guerra dei dodici giorni" tra Tel Aviv e Teheran. In questa spirale conflittuale, è emerso con sempre maggiore chiarezza il tentativo da parte di Israele di rimodellare unilateralmente la regione attraverso l'uso incontrastato della forza militare. A maggior ragione perché, con Trump nuovamente alla Casa Bianca, il governo israeliano ha inteso in maniera ancora più ampia la propria libertà d'azione – dal blocco degli aiuti umanitari e delle forniture alimentari alla popolazione di Gaza all'attacco "preventivo" all'Iran – fino a quando la violazione della sovranità territoriale di un alleato di Washington come il Qatar non ha fatto scattare un campanello d'allarme nella stessa Amministrazione statunitense.

All'emancipazione dai limiti di Israele e, soprattutto, all'accresciuto timore di un graduale disinteresse di Washington e di una conseguente riduzione dell'impegno americano, si è accompagnata la tendenza da parte dei partner e degli alleati mediorientali degli Stati Uniti ad adottare una linea di politica estera decisamente più autonoma rispetto a Washington,

ampliando gli orizzonti delle proprie collaborazioni sulla base di precisi interessi e senza preclusioni. Considerazioni di carattere sia economico sia strategico hanno contribuito alla crescente diversificazione delle partnership degli stati della regione e all'intensificazione dei loro rapporti con altri attori internazionali, quali Russia e Cina, tanto a livello economico ed energetico quanto sul piano diplomatico e militare. In un contesto regionale nel quale, tuttavia, gli Stati Uniti sono tornati dopo diversi anni a giocare un ruolo di primo piano, confermandosi come l'unico attore in grado di porre limiti all'operato di Tel Aviv – pur con tutte le ambiguità e fragilità del cosiddetto “piano Trump” imposto alle parti nel novembre di quest'anno.

Meno sorprendente ma, non per questo, meno preoccupante è la debolezza o l'assenza di principi e regole condivise nelle grandi questioni più recenti o del tutto inedite dell'Intelligenza Artificiale e del settore spaziale. Nella prima, trattata da Alessandro Aresu, la cooperazione, scientifica e industriale necessaria a promuovere e sostenere lo sviluppo tecnologico deve fare sempre di più i conti con il crescente uso della tecnologia in termini competitivi, come strumento di supremazia da parte dei vari attori globali. L'importanza strategica dell'intelligenza artificiale ha condotto alla sua progressiva politicizzazione e alla sua integrazione nella retorica della capacità nazionale, soprattutto negli Stati Uniti. Secondo questa prospettiva, come si legge nel documento ufficiale dell'Amministrazione Trump del 2025, l'obiettivo è “vincere la corsa dell'intelligenza artificiale”, con ciò che tale obiettivo implica in termini di investimenti, di realizzazione di infrastrutture, di integrazione militare-civile, di relazioni con gli alleati e con gli avversari.

Questa oscillazione tra interdipendenza e competizione diviene ancora più rilevante in un mondo contestato e caratterizzato dalla competizione tra Stati Uniti e Cina sulle filiere tecnologiche, nella quale tutti gli altri attori rischiano di essere marginalizzati o persino schiacciati – come la stessa Europa che, nei rapporti di forza dell'intelligenza artificiale sovrana, resta un attore debole, in quanto dipendente in modo netto dalle

capacità statunitensi, secondo una subordinazione identificata in modo chiaro nei dati presenti nel “Rapporto Draghi” sul cloud, i semiconduttori e i finanziamenti. La questione politica più importante, che si riflette anche sull’intelligenza artificiale, è il ruolo che l’industria dei semiconduttori ha assunto nella guerra commerciale e tecnologica tra Stati Uniti e Cina almeno dal 2015 con la presentazione del piano “Made in China 2025”, che poneva appunto in primo piano l’autosufficienza cinese sui semiconduttori. Ma è l’intero spettro della cooperazione a essere rimesso in gioco anche su questo terreno. Il tema, non a caso, continua a generare un dibattito acceso all’interno degli Stati Uniti, con posizioni molto distanti tra chi ritiene che l’accesso della Cina alle tecnologie statunitensi avrebbe come conseguenza diretta l’aumento delle capacità dell’Esercito popolare di liberazione e, quindi, un pregiudizio alla sicurezza nazionale americana, e chi lamenta invece le conseguenze della perdita del secondo mercato al mondo e della più grande concentrazione di ricercatori e sviluppatori del pianeta.

La stessa tendenza al “liberi tutti” sta emergendo anche nel settore spaziale, di questo tratta accuratamente Clelia Iacomino nel suo capitolo. Anche in questo settore, la cooperazione rimane indispensabile per costruire infrastrutture e ottenere grandi programmi ma, per converso, aumenta la competizione sia a livello globale sia all’interno della stessa Europa. Tutti i principali attori, Stati Uniti, Cina, India, Giappone, Corea del Sud, Emirati Arabi Uniti e la stessa Unione Europea, puntano a garantirsi autonomia tecnologica, capacità di lancio sovrana, competitività industriale e accesso stabile alle orbite Leo (low Earth orbit). Correlativamente, nessuno sembra disposto ad accettare regolamentazioni internazionali troppo rigide, che potrebbero rallentare lo sviluppo nazionale o avvantaggiare i concorrenti. Le norme spaziali internazionali restano quindi minime, generiche, non vincolanti e prive di strumenti di enforcement reale; mentre, finché la competizione rimarrà intensa, è facile prevedere che la governance dello spazio continuerà a essere fragile, frammentata e subordinata agli interessi dei singoli stati e degli attori privati.

Proprio questo rapporto tra attori pubblici e privati è l'altro lato della trasformazione. La quale, per la verità, non investe tutti i soggetti nella stessa misura: al modello statunitense di governance, orientato alla liberalizzazione e alla rapidità d'azione, si contrappone quello europeo, più attento alla regolazione, alla sostenibilità e alla tutela dell'interesse pubblico nel lungo periodo. Non solo: anche dove lo stato sembra arretrare, la sua influenza persiste – e in molti casi si approfondisce – attraverso nuovi meccanismi di orientamento del mercato. Così, è vero che sono sempre di più le imprese private a lanciare razzi, dispiegare costellazioni satellitari e fornire connettività a regioni colpite da conflitti, dimostrando capacità un tempo riservate agli stati. Ma questo non toglie che, più che rinunciare al controllo, i governi assumano oggi ruoli di *anchor customer*, facilitatori di ecosistemi e “*mission entrepreneur*”, co-definendo tecnologie e dettando condizioni. Alle quali gli attori privati, a propria volta, non rispondono passivamente: le interpretano, le adattano e talvolta le sfruttano in modi non previsti dai decisori pubblici. La loro capacità di muoversi tra ambiguità istituzionale, costruire coalizioni e assicurarsi finanziamenti diventa tanto importante quanto la competenza tecnologica. Le traiettorie di innovazione, dunque, non sono soltanto il risultato delle dinamiche interne di Ricerca e Sviluppo (R&S), ma si formano all'intersezione tra logiche di mercato, strumenti di policy e fiducia istituzionale.

Un contesto come questo di deterioramento e deregolamentazione della convivenza internazionale costituisce una sfida per tutti ma, in particolare, per un soggetto quale l'Unione Europea che aveva scommesso tutto su un'evoluzione politica, giuridica ed economica di segno opposto. Proprio all'Unione Europea è dedicata, allora, la riflessione conclusiva di Mario Monti.

Alessandro Colombo, Paolo Magri

PARTE I

IL MONDO DEL “LIBERI TUTTI”

1. La fine del dopoguerra. Il mondo dopo il ritorno di Trump

Alessandro Colombo

Il ritorno di Donald Trump alla Casa Bianca ha impresso un'ulteriore accelerazione alla crisi dell'ordine internazionale liberale concepito all'indomani della fine del Novecento sulle fondamenta dell'ordine politico, economico e giuridico di quarant'anni prima: quello scaturito dalla Seconda guerra mondiale e simboleggiato dalla Carta delle Nazioni Unite, dal tessuto densissimo delle istituzioni e dei regimi internazionali imbastito già tra la fine degli anni Quaranta e l'inizio degli anni Cinquanta e, sullo sfondo, dall'egemonia politica, economica e ideologica degli Stati Uniti, dapprima solo sull'Occidente di impronta bipolare e poi, sempre di più, sull'intera società internazionale.¹ La crisi del Nuovo Ordine Mondiale, cominciata già alla metà del primo decennio del XXI secolo sotto l'effetto dei due shock quasi concomitanti del fallimento della guerra in Iraq dopo il 2003 e della crisi economico-finanziaria del 2007-08, aveva già imboccato un brusco piano inclinato a partire dall'inizio degli anni Venti, con la micidiale successione del Covid-19 tra il 2020 e il 2021,

¹ Un'interpretazione rappresentativa dell'ordine internazionale del dopoguerra fredda in chiave di continuità con quello del dopo Seconda guerra mondiale era in G.J. Ikenberry, *The Myth of the Post-Cold War Chaos*, "Foreign Affairs", vol.75, n. 3, 1996, pp. 79-90; tr. it. *Il mito del caos post guerra fredda*, in G.J. Ikenberry, *Il dilemma dell'egemone. Gli Stati Uniti tra ordine liberale e tentazione imperiale*, Milano, Vita e Pensiero, 2007, pp. 227-40.

dell'aggressione russa all'Ucraina nel febbraio del 2022 e del nuovo scoppio della questione israelo-palestinese dall'ottobre 2023.² Ma le politiche e persino la retorica e lo stile diplomatico della nuova Amministrazione hanno fatto piazza pulita anche delle residue illusioni di poterlo rimettere in piedi. Anzi proprio l'ottantesimo anniversario delle Nazioni Unite ha offerto a Donald Trump l'occasione per celebrare, insieme all'irrelevanza dell'organizzazione-cardine dell'ordine post-bellico, il tramonto dell'intero dopoguerra: “i successi diplomatici che ho ottenuto quest'anno”, ha proclamato il presidente degli Stati Uniti di fronte all'Assemblea generale, “li ho ottenuti tutti ‘al posto delle Nazioni Unite. E, tristemente, in nessuno di questi casi ho ricevuto qualche aiuto dalle Nazioni Unite’”.³

La grande regressione della convivenza internazionale

Il primo e più superficiale tratto del collasso generale dell'ordine internazionale è la crescente riabilitazione politica, giuridica e persino etica della guerra.⁴ Dietro la retorica e l'ideologia irenica dell'epoca, questa rilegittimazione era già stata, in realtà, una delle novità più paradossali della fase di fondazione del Nuovo Ordine liberale degli anni Novanta del XXI secolo:⁵ una novità resa possibile dalla scomparsa almeno provvisoria di competitori militari significativi e, quindi, dalla *fortunata* opportunità di condurre la guerra “a distanza” e “a costo zero”; legittimata

² Per una ricostruzione del processo di ascesa e declino dell'ordine internazionale liberale, mi permetto di rimandare ad A. Colombo, *Il suicidio della pace. Perché l'ordine internazionale liberale ha fallito (1989-2024)*, Milano, Cortina, 2025.

³ *US President Donald Trump address to the United Nations General Assembly*, Full Transcript, 23 settembre 2025.

⁴ Una riflessione recente su questo collasso è in D.A. Hathaway e S.J. Shapiro, *Might Unmakes Right. The Catastrophic Collapse of Norms Against the Use of Force*, “Foreign Affairs”, vol. 104, n. 4, 2025, pp. 80-93.

⁵ Una critica severissima di questa riabilitazione era già in D. Zolo, *Cosmopolis. La prospettiva del governo mondiale*, Milano, Feltrinelli, 1995.

o persino celebrata dalla riscoperta e dal rapido trionfo della dottrina della guerra giusta (in nome, volta per volta, della difesa della pace, dell'ingerenza umanitaria o dell'esportazione armata della democrazia);⁶ e materializzata, non a caso, nel ricorso ripetuto e quasi continuo all'uso della forza, da parte sia americana sia europea, dalla guerra del Golfo del 1991 alla missione in Somalia del 1992-93, dallo sbarco americano ad Haiti nel 1994 all'intervento della Nato in Bosnia tra 1994 e 1995, dai massicci bombardamenti anglo-americani contro Iraq, Afghanistan e Sudan nel 1998 alla guerra della Nato contro la Jugoslavia nel 1999.

Su questa incipiente riabilitazione si era innestato poi, nel decennio successivo, il primo vero grande "liberi tutti" della cosiddetta Guerra Globale al Terrore. Una sorta di "guerra giusta per invito", aperta a tutti i soggetti interessati ad avere finalmente mano libera contro i propri nemici esterni o interni (la Russia contro i ceceni, Israele contro i palestinesi, l'India contro i militanti islamici nel Kashmir e così via). Una guerra "infinita", come fu non a caso definita, cioè priva di limiti spaziali, sia nel senso dell'indifferenza alle specificità dei diversi contesti regionali o locali, sia nel senso del superamento della giurisdizione interna dei singoli stati, sia nel senso della mancanza di un "teatro delle operazioni" riconoscibile e, quindi, delimitabile.⁷ E una guerra sempre più decisamente preventiva, sulla base della scelta esplicitamente dichiarata già nella *US National Security Strategy* del 2002 di "colpire le minacce prima che siano interamente formate"⁸ – un principio di buon senso, in apparenza, ma in realtà un meccanismo micidiale di rilegittimazione ed estensione del ricorso all'uso della forza. Quando, infatti, una minaccia dichiaratamente "non immediata" merita di essere già considerata una minaccia? E, anche ammesso che il processo di formazione debba essere

⁶ Su questo "trionfo" della guerra giusta, M. Walzer, *Arguing about war*, Yale UP, New Haven & London, 2004; tr. it. *Sulla guerra*, Bari-Roma, Laterza, 2004.

⁷ C. Galli, *La guerra globale*, Roma-Bari, Laterza, 2002.

⁸ White House, *US National Security Strategy*, Washington DC, 2002.

interrotto in qualche stadio iniziale, perché non interromperlo allora in uno stadio persino precedente, quando la minaccia si trova ancora in uno stadio embrionale? Ma quale è, allora, lo stadio embrionale di una minaccia? È la consueta trappola o l'incanto della prevenzione. Alla domanda “quanto prima” la risposta finisce sempre per diventare, come è accaduto negli ultimi vent'anni con la guerra preventiva: *sempre prima*.⁹

Gli ultimi mesi hanno spinto all'estremo questo cedimento delle inibizioni alla guerra. In Europa, la Federazione Russa ha ulteriormente ampliato le proprie operazioni militari in Ucraina, insistendo nei tentativi di sfondamento delle difese ucraine e colpendo in modo sistematico le infrastrutture militari e civili del paese. In Medio Oriente, Israele è arrivato ad attaccare uno dietro l'altro ben cinque paesi (Libano, Siria, Yemen, Iran e Qatar), oltre a Gaza e alla Cisgiordania – senza mai incorrere a differenza della Russia in sanzioni giuridiche, economiche e neppure cerimoniali. Nel giugno del 2025, Israele e Stati Uniti hanno aggredito l'Iran sulla base di una nozione di “prevenzione” tanto estesa da fare piazza pulita delle norme restrittive della Carta delle Nazioni Unite. A maggior ragione perché questa clamorosa violazione del diritto internazionale ha incontrato, invece che qualche reazione, la comprensione o persino l'aperto sostegno dei presunti custodi occidentali della legittimità internazionale: il G7, l'Unione Europea e i singoli governi del continente¹⁰ – fino alla grottesca celebrazione, da parte del cancelliere tedesco Merz, del “lavoro sporco” svolto da Israele a beneficio di tutti.¹¹ Nei primi giorni del 2026,

⁹ I. Illich, *Medical Nemesi*, Maryon Boyars Publishers, 1974, tr. it. *Nemesi medica. L'espropriazione della salute*, Milano, Mondadori, 1977.

¹⁰ Basta rileggere la dichiarazione congiunta dei ministri degli Esteri del G7 e dell'alto rappresentante dell'Unione Europea del giugno 2025, cioè proprio nei giorni dell'attacco. Invece di riconoscere il diritto all'autodifesa del paese aggredito, la dichiarazione proclama il diritto all'autodifesa (preventiva, appunto) del paese aggressore: “Noi ribadiamo il nostro impegno alla pace e alla stabilità in Medio Oriente. In questo contesto, riaffermiamo che Israele ha diritto di difendersi. E riaffermiamo il nostro sostegno alla sicurezza di Israele”.

¹¹ L'apprezzamento è stato espresso dal cancelliere Merz nel corso di una

infine, la stessa messa in ridicolo delle regole fondamentali della convivenza internazionale si è ripetuta in Venezuela – con l’ennesima operazione militare americana culminata nel rapimento del presidente venezuelano Maduro, sulla base questa volta di una pretesa di applicazione extraterritoriale del proprio diritto penale interno già sperimentata ripetutamente all’epoca della guerra globale al terrore ma portata, in questo caso, all’estremo.

Alla riabilitazione della guerra si è accompagnata, aggravandola, una crisi crescente della diplomazia. La quale, ancora una volta, si era già manifestata da più di dieci anni nel rallentamento prima e poi nella paralisi dei negoziati sulla ulteriore liberalizzazione del commercio internazionale (il cosiddetto Doha Round); nel progressivo smottamento dell’edificio di accordi sugli armamenti tattici e strategici costruito da Stati Uniti e Russia nella fase di passaggio dal sistema internazionale bipolare a quello successivo; per non parlare, naturalmente, della paralisi diplomatica di fronte ai conflitti distruttivi in Ucraina e in Medio Oriente – una paralisi dovuta, prima ancora che alla mancanza di negoziatori efficaci, alla crisi della nozione stessa di negoziabilità dei conflitti.¹² A questo declino già avanzato, la nuova Amministrazione Trump ha trovato il modo di aggiungere ancora qualcosa. L’impiego a dire poco disinvolto dello strumento militare quale forma di “diplomazia rafforzata”, nei confronti dell’Iran prima e poi, sotto altri pretesti, del Venezuela. La regressione del linguaggio diplomatico fino all’uso ripetuto e quasi bullistico delle minacce di annientamento della controparte. L’accettazione sempre più scoperta dei risultati dell’uso spregiudicato dell’uso della forza, prima da parte di Israele in Medio Oriente e poi da parte della Russia in Ucraina. Infine, a completamento di questa transizione alla diplomazia coercitiva, l’imposizione di sanzioni economiche e dazi quali forme di pressione o

conferenza stampa a margine del vertice del G7 in Canada, il 16 giugno 2025.

¹² A. Colombo, “L’incanto morale della guerra fino in fondo”, *Teoria politica*, Annali XIII, 2023, pp. 47-55.

punizione politica – non solo contro gli avversari, ma anche contro alleati quali il Canada e la stessa Unione Europea: una forma di coercizione apertamente presentata quale sfruttamento delle “interdipendenze asimmetriche” delle quali gli Stati Uniti continuerebbero a beneficiare rispetto a tutti gli altri.¹³

Non può stupire che questa rivincita dell’esercizio senza restrizioni della minaccia o dell’uso della forza abbia trascinato con sé una corrispondente delegittimazione di tutte le istituzioni internazionali, nessuna esclusa: la Corte Penale Internazionale, l’Organizzazione Mondiale della Sanità, le stesse Nazioni Unite. Ma dove il collasso dell’ordine internazionale ha raggiunto il proprio apice è nella crisi sempre crescente delle regole: vale a dire, prima di tutto, delle regole del diritto internazionale e, in particolare, del diritto internazionale umanitario. Qui il vero punto di svolta è stato il massacro di Gaza. E non tanto a causa dell’entità, per quanto spaventosa, delle violazioni: il ritorno alla pratica del bombardamento a tappeto, l’uso della fame,¹⁴ la presa di migliaia di ostaggi come strumento per la liberazione di altri ostaggi, i maltrattamenti ripetuti dei prigionieri. È vero, infatti, che violazioni non meno gravi di queste erano già avvenute, eccezionalmente, in altri conflitti armati degli ultimi decenni, compreso quello feroce tutt’ora in corso in Sudan. Ma nel caso di Gaza, a differenza che in tutti gli altri, le violazioni hanno potuto essere pubblicamente relativizzate o persino giustificate da migliaia di beneducati politici, commentatori e comuni cittadini; mentre, invece di essere puniti o almeno isolati, i loro perpetratori hanno continuato a essere accolti a pieno titolo nella comunità internazionale. La differenza, banalissima, sta tutta qui: perché una norma sia spazzata via

¹³ Un’analisi ormai classica del rapporto tra interdipendenza e potere è in R.O. Keohane e J.S. Nye, *Power and Interdependence*, 1977. Un’applicazione di questa analisi al contesto attuale è in R.O. Keohane, J.S. Nye, “The End of the Long American Century. Trump and the Sources of U.S. Power”, *Foreign Affairs*, vol. 104, n. 4, 2025, pp. 68-79.

¹⁴ M. Tognocchi, “Hunger as a Weapon, Present and Past”, *Survival*, vol. 67, n. 5, 2025, pp. 103-14.

non è sufficiente che venga violata da qualcuno, occorre anche che smetta di essere presa sul serio da tutti gli altri.

Il nuovo dinamismo delle alleanze e degli allineamenti internazionali

Al declino apparentemente irresistibile dell'ordine internazionale si aggiunge – in combinazione politicamente e anche teoricamente non casuale con esso – la crisi di credibilità dell'egemonia degli Stati Uniti, cioè del paese di quell'ordine era stato il promotore originario e il garante: una crisi che non consiste ancora in una drastica diminuzione del potere relativo degli Stati Uniti rispetto ai potenziali competitori, ma non si esaurisce neppure in una generica diminuzione della disponibilità americana a conservare i vecchi impegni e ad assumersene di nuovi.¹⁵ Piuttosto, la paurosa volatilità della nuova Amministrazione Trump sembra destinata a erodere una volta per tutte il pilastro sul quale avevano poggiato da molti decenni a questa parte le politiche estere e di sicurezza di tutti gli altri paesi, a cominciare da quelli europei: la fiducia che gli

¹⁵ Su questa revisione si concentra una parte importante del dibattito politico e accademico statunitense. A sostegno di un disimpegno almeno parziale figurano, tra gli altri, J.J. Mearsheimer, *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*, Yale UP, 2018, tr. it. *La grande illusione. Perché la democrazia liberale non può cambiare il mondo*, Roma, Luiss, 2019; S. Walt, *The Hell of Good Intentions. America's Foreign Policy Elite and the Decline of U.S. Primacy*, New York, Picador, Farrar, Straus and Giroux, 2019; S. Walt, "The End of Hubris and the New Age of American Restraint", *Foreign Affairs*, vol. 98, n. 3, 2019, pp. 26-35. Molto diffuse sono anche le critiche a questa inclinazione, soprattutto ma non solo all'interno di quello che un po' genericamente è definito approccio "liberale" alle Relazioni Internazionali. Si vedano, per esempio, S.G. Brooks e W.C. Wohlfort, *America Abroad. Why the Sole Superpower Should Not Pull Back from the World*, New York, Oxford UP, 2018; C. Rice, "The Perils of Isolationism. The World Still Needs America – and America Still Needs the World", *Foreign Affairs*, vol. 103, n. 5, 2024, pp. 8-25; M. McConnell, "The Price of American Retreat. Why Washington Must Reject Isolationism and Embrace Primacy", *Foreign Affairs*, 2025, vol. 104, n. 1, pp. 127-39.

Stati Uniti, nel bene e nel male, avrebbero continuato a guidare con un certo grado di prevedibilità la comunità internazionale.

Questo brusco risveglio sta agendo come un formidabile principio dinamico sulle alleanze e sugli allineamenti internazionali. In primo luogo, minando la credibilità e la coesione di tutte le alleanze a guida americana, a partire dalla più importante e significativa di tutte, l'Alleanza atlantica.¹⁶ Anche all'epoca della guerra fredda, le crisi periodiche della Nato erano già state quasi tutte crisi di credibilità, come quella seguita al lancio dello Sputnik nel 1957 e al conseguente timore da parte europea che gli Stati Uniti non sarebbero stati più disposti a difendere l'Europa a prezzo della propria stessa sopravvivenza. Ma se, nel pieno della competizione bipolare, queste incertezze avevano potuto essere – e, alla fine, erano sempre state – compensate dalla consapevolezza che il contenimento dell'Unione Sovietica restava comunque l'interesse comune e prioritario di Europa e America, nel contesto attuale comunanze e priorità tendono sempre di più a divergere. Col risultato di alimentare il sospetto che gli Stati Uniti si preparino a ritirare o, più realisticamente, a ridimensionare in modo significativo il proprio impegno, mettendo a nudo nella stessa misura l'impreparazione o, almeno, il ritardo di tutti gli altri.

Questa crisi di credibilità della garanzia americana alimenta, a propria volta, una messe molto eterogenea di risposte diplomatiche e militari: la rincorsa all'alleato americano attraverso l'aumento della quota di partecipazione all'alleanza, come nell'accettazione da parte europea del diktat di Donald Trump sull'aumento delle spese militari fino al 5% del Pil; in alternativa, il perseguimento di qualche progetto o velleità di "autonomia strategica"¹⁷ in combinazione ancora da definire

¹⁶ E. Rubinson, "The Renegade Within: NATO's American Dilemma", *Survival*, vol. 67, n. 5, 2025, pp. 151-64; S. Besch e T. Varma, "Alliance of Revisionists: A New Era for Transatlantic Relationship", *Survival*, vol. 67, n. 2, 2025, pp. 7-38; E. Jones, "Transatlantic Rupture: Legitimacy, Integration and Security", *Survival*, vol. 67, n. 2, 2025, pp. 69-84.

¹⁷ Non casualmente, questa ipotesi è stata al centro del dibattito anche teorico

con la difesa atlantica, come nel caso ancora una volta dell'Unione Europea (e, in modo embrionale, tra gli alleati del Golfo Persico); o, ancora, la ricerca di contrassicurazioni politiche e strategiche alla tradizionale garanzia degli Stati Uniti, sia all'interno sia all'esterno della propria area regionale di riferimento. Quale che sia la strada imboccata, tuttavia, questa ricerca di alternative è sufficiente a smuovere l'intero ingranaggio delle alleanze e degli allineamenti internazionali, non consentendo più di dare per scontata la sopravvivenza e l'efficacia nel tempo delle alleanze esistenti; rendendo sempre più difficile rispondere alla domanda "chi sarà alleato con chi" tra dieci o persino cinque anni (per esempio in Medio Oriente o nell'Indopacifico o in Asia centrale); ancora di più, impedendo di prevedere che cosa significherà concretamente essere alleati, vale a dire quale natura e quale grado di impegni prevedranno i diversi accordi.

La tendenza a una maggiore flessibilità diplomatica e strategica si completa, poi, nel carattere a propria volta "ibrido" degli allineamenti internazionali emergenti.¹⁸ In un senso, in quanto questi allineamenti sembrano rinunciare sempre di più al carattere di esclusività proprio di molti allineamenti e alleanze del recente passato. Questo vale per paesi già tradizionalmente inclini al non-allineamento quale l'India, che ha potuto sviluppare negli ultimi anni una crescente collaborazione politico-militare con gli Stati Uniti, ma senza rinunciare a stringere accordi sempre più ambiziosi con la Russia sul terreno energetico, ampliare le relazioni economico-commerciali con la Cina e perseguire unilateralmente i propri interessi economici

dell'ultimo anno in Europa. Si vedano, tra gli altri, S. Wertheim, "The End of Illusion: Why Europe Needs Independence from the United States", *Survival*, vol. 67, n. 2, 2025, pp. 39-54; C.A. Wallander, "Beware the Europe You Wish For. The Downsides and Dangers of Allied Independence", *Foreign Affairs*, vol. 104, n. 4, 2025, pp. 22-35.

¹⁸ S. Chestnut Greitens e I.B. Kardon, "Security without Exclusivity. Hybrid Alignment under US-China Competition", *International Security*, vol. 49, n. 3, 2024/25, pp. 122-63.

e strategici dall'Oceano Indiano al continente africano. Ma lo stesso vale sempre di più persino per paesi inclusi o coinvolti nei sistemi di alleanza esistenti quali la Turchia, l'Ungheria o (attraverso la Partnership for Peace) la Serbia nel complesso euro-atlantico, i paesi arabi del Golfo Persico in Medio Oriente, per non parlare di molti altri paesi del cosiddetto Sud Globale dall'Africa all'America Latina: tutti soggetti i quali, nonostante il permanere di un rapporto politico-militare anche molto stretto con gli Stati Uniti, non hanno esitato negli ultimi anni a stringere accordi economici, energetici e persino in materia di sicurezza con Russia e Cina.

Nell'altro senso, anche a costo di accrescere il rischio di defezione da parte di alleati o partner, i nuovi allineamenti tendono a evitare impegni espliciti troppo stringenti, al fine di diminuire o annullare del tutto il rischio di intrappolamento nelle scelte degli alleati.¹⁹ È un'altra delle lezioni inequivocabili dell'ultimo anno – una lezione scontata, per la verità, se non fosse per le sgangherate retoriche “bipolarizzanti” dello scontro planetario tra paesi occidentali e anti-occidentali o tra democrazie e autocrazie. L'assenza di qualunque reazione russa o cinese all'aggressione israelo-americana all'Iran dovrebbe avere provato una volta per tutte che tra Russia, Cina e Iran non esiste, al momento, alcuna alleanza in senso proprio: esistono, e tendono a crescere, forme di cooperazione politica, diplomatica e anche militare; ma senza che ciò comporti il benché minimo impegno alla difesa reciproca, come quello contenuto nell'art. 5 della Nato o nel trattato bilaterale tra Stati Uniti e Giappone. Lo stesso è vero, a maggior ragione, per forme ancora più deboli di allineamento internazionale quali il Consiglio di Cooperazione del Golfo, l'Organizzazione del Trattato di Shangai o il gruppo celebratissimo dei Brics. Mentre non è un caso che lo stesso art.

¹⁹ Sul “dilemma” tra abbandono e intrappolamento nella politica delle alleanze, si veda G.H. Snyder, *Alliance Politics*, Cornell UP, Ithaca and London 1997 oppure, in italiano, *Il dilemma della sicurezza nella politica delle alleanze*, in L. Bonanate e C.M. Santoro (a cura di), *Teoria e analisi nelle relazioni internazionali*, Bologna, Il Mulino, 1986, pp. 351-89.

5 della Nato sia stato oggetto negli ultimi mesi di periodiche discussioni sia in termini di raggio di applicazione sia in termini di credibilità.

Le alleanze e gli allineamenti internazionali emergenti sono esattamente l'opposto, insomma, dei due "blocchi" – quelli sì esclusivi e rigidi – della seconda metà del Novecento. A conferma non soltanto dell'inconsistenza e delle pericolose forzature contenute nella diffusissima retorica della "nuova guerra fredda" e, più in generale, in tutte le letture in chiave goffamente dualistica del contesto internazionale emergente. Ma anche, e soprattutto, del carattere politicamente e diplomaticamente flessibile e indeterminato dell'attuale contesto internazionale. All'interno del quale, appunto, alleanze e allineamenti si moltiplicano ma, allo stesso tempo, si rarefanno; l'obbligo di "fedeltà" agli alleati si combina, relativizzandosi, con il mantenimento o il recupero di quote crescenti di "libertà d'azione"; reciprocamente, l'assenza o l'indebolimento della garanzia di un sostegno automatico da parte degli alleati incrina la capacità dissuasiva delle alleanze ma, in compenso, frena il meccanismo di propagazione dei conflitti.

Una successione senza successori. La centralità dell'America, nonostante tutto

Ma rimane un elemento di segno contrario o, almeno, un principio di cautela. Proprio mentre metteva a nudo la portata del collasso dell'ordine internazionale liberale e del suo egemone, l'evoluzione dell'ultimo anno ne ha segnalato anche i limiti. Contrariamente a quanto si sarebbe potuto plausibilmente pensare fino a un anno fa e, a maggior ragione, contrariamente a quanto avrebbero dovuto suggerire le diffusissime interpretazioni dell'attuale contesto internazionale in senso multipolare, non c'è stata traccia di multipolarismo alla "prova della verità" della gestione dei due conflitti politicamente più salienti degli ultimi tre anni, quello ucraino e quello mediorientale. Il secondo è stato gestito in modo rigorosamente unilaterale dagli Stati

Uniti, senza il concorso di nessuno dei presunti altri “poli” del sistema internazionale e, anzi, senza neppure la mediazione almeno cerimoniale delle grandi organizzazioni internazionali, a cominciare dalle Nazioni Unite. L'altro grande conflitto, quello ucraino, è ancora alla ricerca di una soluzione negoziale: ma, già nell'ultimo anno, anche in questo caso tutte le aperture e le chiusure a una soluzione diplomatica sono dipese dalle iniziative unilaterali degli Stati Uniti, con la marginalizzazione non di rado umiliante di tutti gli altri e fra tutti, in particolare, dei più direttamente coinvolti nelle conseguenze del conflitto, i paesi europei.

Eccoci allora all'ultimo tratto di fragilità dell'attuale contesto internazionale. Nonostante il progressivo collasso dell'ordine internazionale liberale a guida americana sorto all'indomani della fine del bipolarismo e dell'Unione Sovietica, non c'è ancora traccia di alternative praticabili a quell'ordine né su scala globale né, quasi ovunque, su scala regionale. Quello che sembra emanare dalle politiche e dalle retoriche dell'attuale Amministrazione degli Stati Uniti è, piuttosto, la persistenza o persino l'irrigidimento del predominio americano ma sgravato della sua vocazione liberale:²⁰ un ordine quasi-imperiale,²¹ esplicitamente fondato sull'aperta discriminazione tra il centro e le periferie (comprendenti, da questo momento, gli stessi alleati-clienti), indifferente a qualunque limite spaziale, giuridico o istituzionale, incline a un uso continuativo della forza contro nemici degradati per principio a “fuorilegge” e disponibile, tutt'al più, a trattare direttamente e senza mediazioni con i residui interlocutori esterni in termini di

²⁰ A. Cooley e D. Nexon, “Trump’s Antiliberal Order. How America First Undercuts America’s Advantage”, *Foreign Affairs*, vol. 104, n. 1, 2025, pp. 16-24; H. Brand, “The Renegade Order. How Trump Wields American Power”, *Foreign Affairs*, vol. 104, n. 2, 2025, pp. 22-35; R. Lissner e M. Rapp-Hooper, “Absent at the Creation? American Strategy and the Delusion of a Post-Trump Restoration”, *Foreign Affairs*, vol. 104, n. 4, pp. 108-21.

²¹ Un'interpretazione risoluta in questo senso è in P.P. Portinaro, *Le metamorfosi degli imperi. Nuove guerre e catastrofe del diritto*, Milano, Solferino, 2025.

peso politico, economico o militare – la Cina, la Russia, in prospettiva le altre grandi potenze emergenti. Non un ordine internazionale alternativo, quindi, bensì lo stesso ordine internazionale di quarant'anni fa ma indebolito in termini di potere e quasi perfettamente svuotato in termini di legittimità: un ordine incrinato dalle fondamenta, tra le cui crepe non è difficile aspettarsi il sorgere di sempre nuove contestazioni e sempre nuovi conflitti.

2. Difesa: liberi di armarsi

Antonio Missiroli

L'anno 2025 ha visto un aumento generalizzato delle spese militari in tutto il mondo, ma soprattutto in Europa, dove dal 2022 è in corso un conflitto convenzionale su larga scala che coinvolge anche paesi terzi (a livello sia regionale sia globale) a supporto dell'una o dell'altra parte. Con il ritorno di Donald Trump alla Casa Bianca, poi, la crescita dei bilanci militari dei paesi europei ha conosciuto un ulteriore balzo in avanti, dovuto in parte alla diretta pressione americana – a fine anno quasi tutti gli alleati europei nella Nato dovrebbero rispettare il target del 2% del Pil fissato nell'ormai lontano 2014 (erano appena 5 prima del 2022) – e in parte alla crescente percezione di vulnerabilità di fronte a una Russia sempre più aggressiva e spregiudicata e a un'America sempre meno determinata a guidare e sostenere i suoi alleati occidentali.

Al vertice Nato tenutosi all'Aja nel giugno scorso – nel quale i membri dell'Alleanza si sono impegnati ad aumentare la spesa nazionale per la difesa fino al 5% del Pil entro il 2035 – la delegazione americana non ha fornito alcuna informazione sui contenuti della sua imminente Strategia di difesa nazionale, che stabilirà priorità e obiettivi della seconda Amministrazione Trump e indicherà quali e quante forze dispiegare nei diversi teatri. Gli alleati europei hanno già messo in conto, tuttavia, una riallocazione di risorse militari Usa verso altri teatri, in linea con le dichiarazioni fatte nel corso dell'anno dallo stesso Trump e dal segretario alla Difesa Hegseth. L'effettiva portata e rapidità di questo ridispiegamento avrà ripercussioni importanti sulla sicurezza dell'Europa.

Una riduzione brusca e significativa delle forze e capacità militari americane sul continente metterebbe gli europei in una situazione piuttosto critica. Anche senza considerare le basi propriamente statunitensi, infatti, secondo stime recenti Washington fornisce tuttora almeno il 50% delle risorse e piattaforme della Nato, e in particolare i cosiddetti “strategic enablers”, in termini tanto di hardware che di software. Le capacità di intelligence, sorveglianza e ricognizione (Isr), i sistemi di difesa aerea e missilistica, gli aerei da trasporto pesante, le piattaforme geospaziali e il comando e controllo (C2) sono stati a lungo garantiti dagli Stati Uniti (compreso, ora, il settore privato della Big Tech), e richiedono molto denaro e molto tempo per essere rimpiazzati. Gli alleati europei dispongono sì di alcune capacità di nicchia, per così dire, ma per lo più (con la parziale eccezione della Francia) configurate, sviluppate, testate e dispiegate come componenti ausiliarie e complementari di un dispositivo militare comune centrato sugli Stati Uniti. Infine, nonostante gli europei spendano collettivamente per la difesa tanto quanto Mosca, il loro *output* strategico complessivo non è nemmeno paragonabile a quello della Russia – e risulta comunque ben inferiore alla somma delle sue parti.

Una semplice riduzione delle truppe statunitensi attualmente presenti in Europa (circa 100.000) sarebbe probabilmente gestibile, soprattutto se effettuata in modo graduale e coordinato con gli alleati: dopo i massicci tagli al personale delle forze armate effettuati dal 1995 come parte del cosiddetto *peace dividend*, infatti, molti Stati europei stanno ricominciando ad arruolare (anche se con difficoltà) ed alcuni – è il caso di Svezia, Germania e Francia – stanno perfino cercando di reintrodurre una qualche forma di coscrizione.

Il ritorno del nucleare

L’“ombrello” nucleare statunitense, tuttavia, è ancora di fatto insostituibile, soprattutto alla luce delle ricorrenti minacce provenienti da Mosca fin dal 2022 e del costante smantellamento

degli accordi sul controllo delle armi strategiche avvenuto negli ultimi anni. L'ultimo sopravvissuto, il New START firmato da Obama e Medvedev nel 2010 (e rinnovato da Biden e Putin nel 2021) che limita il numero delle testate a lunga gittata, scadrà nel febbraio 2026, e il paesaggio strategico di questi mesi non è tale da far sperare in un nuovo negoziato, anche se Mosca ha lanciato a Washington segnali di disponibilità verso un'estensione di un anno.

Nella primavera scorsa, inoltre, la Russia ha rivisto ufficialmente la propria dottrina nucleare abbassando in modo significativo la soglia per un eventuale ricorso al proprio arsenale (dove ha una superiorità schiacciante in termini di armi tattiche) e annunciato l'installazione – per la prima volta dal 1994 – di alcune testate in Bielorussia. E anche senza prendere troppo alla lettera la recente uscita di Donald Trump sulla possibile ripresa dei test nucleari da parte degli Stati Uniti – che sarebbe in aperta violazione del Comprehensive Test Ban Treaty del 1996, mai ratificato ma tuttora rispettato sia da Washington che da Mosca (e Pechino), e innescerebbe reazioni a catena anche altrove – il Pentagono ha in corso una *review* delle proprie capacità e posture strategiche dalla quale sarebbe ingenuo aspettarsi un rilancio del controllo degli armamenti. A rendere ancora più seria la situazione contribuisce il fatto che la principale preoccupazione di Washington – non solo dell'amministrazione ma anche del Congresso – è rappresentata, in realtà, da Pechino. La Cina, infatti, non solo ha già rafforzato notevolmente il proprio arsenale nucleare (e con oltre 500 testate, che saliranno a 1000 entro la fine del decennio, è già la terza potenza mondiale) ma non è vincolata da nessun accordo bilaterale o multilaterale per la sua limitazione.

La crescente competizione geostrategica e il revival di vecchie e nuove ambizioni “imperiali” alimentano insomma una tendenza al riarmo (anche nucleare) che marca un'ormai evidente inversione di tendenza rispetto al quarto di secolo successivo alla fine della guerra fredda. *Nukes matter*, in altre parole: avere o non avere armi nucleari incide molto sulla

posizione “geopolitica” degli stati, a cominciare dalla loro vulnerabilità a pressioni e minacce esterne: lo dimostrano anche i casi (contrapposti) dell’Ucraina e della Corea del Nord, così come quello dell’Iran, colpito l’estate scorsa dalle incursioni aeree israeliane e americane su Natanz. E se è vero che le scaramucce di qualche mese fa fra India e Pakistan sul Kashmir non hanno innescato una rischiosa escalation, è anche vero che non mancano segnali di un rinnovato interesse di diversi paesi a dotarsi della possibilità e/o capacità di acquisire un proprio arsenale atomico. L’accordo di cooperazione militare siglato alcune settimane fa fra Arabia Saudita e Pakistan non è passato inosservato, e non sono neppure mancate riflessioni a voce più o meno alta in quei paesi – come la Corea del Sud e lo stesso Giappone – che iniziano a dubitare della determinazione americana a proteggerli da vicini sempre più minacciosi, e che d’altronde hanno già il *know-how* industriale e tecnologico per costruire la bomba – anche se questo comporterebbe un’uscita unilaterale dal trattato di non-proliferazione (cosa che non ha mai fatto neppure l’Iran).

E di nucleare si è tornati ora a discutere anche in Europa, sempre sull’onda dei dubbi sulla credibilità dell’“ombrello” americano suscitati dall’amministrazione Trump. Prima il nuovo cancelliere tedesco Merz e poi il presidente francese Macron hanno infatti auspicato un’onestà discussione fra europei sul futuro della deterrenza, il primo ventilando la possibilità di contribuire finanziariamente agli arsenali francese e britannico, il secondo lasciando intendere che un attacco contro un partner e/o alleato in Europa verrebbe considerato lesivo degli “interessi vitali” di Parigi, e tale quindi da giustificare l’uso (o la minaccia dell’uso) della *force de frappe*. Per parte sua, il primo ministro polacco Tusk si è spinto fino ad esprimere la disponibilità di Varsavia ad ospitare testate nucleari di paesi alleati (come fanno tuttora, in ambito Nato, Germania, Italia, Paesi Bassi, Belgio e Turchia).

Nel luglio scorso, infine, Macron e il premier britannico Starmer hanno rilasciato la Dichiarazione di Northwood, in

cui si sono impegnati a coordinarsi sempre più strettamente in questo settore e, soprattutto, a mettere a disposizione i rispettivi arsenali nell'eventualità di una "minaccia estrema" contro altri alleati europei, in quella che è stata considerata una sorta di rassicurazione complementare e supplementare (ma non alternativa) all'articolo 5 del trattato Nato. Londra, inoltre, ha deciso l'acquisto di uno squadrone di caccia F-35 "dual-capable" da integrare nelle missioni dell'Alleanza, mentre a Parigi si sono levate voci a favore della partecipazione (magari inizialmente solo in qualità di osservatore) alle riunioni del Nuclear Planning Group della Nato, di cui la Francia non ha mai fatto parte.

Qualcosa sembra dunque muoversi anche a livello dottrinale, mettendo in discussione approcci e posture di lunga data: e se è vero che gli arsenali nucleari di Londra e Parigi, anche combinati fra loro, non possono competere con quelli delle superpotenze – in termini sia di testate che di vettori – è anche vero che potrebbero comunque garantire un livello di deterrenza sufficiente a dissuadere un eventuale aggressore.

La difesa dell'Europa

In questo contesto e con queste prospettive, gli europei potrebbero insomma (dover) perseguire diverse opzioni, parallele e simultanee fra loro. Innanzitutto, per preservare la Nato come deterrente "di ultima istanza", soprattutto nei confronti della Russia, nonché come quell'indispensabile "cassetta degli attrezzi" (in termini di standardizzazione e interoperabilità) che è stata durante e dopo la guerra fredda, sarà necessario assumere il *burden-shifting* preconizzato dal Team Trump (al posto del tradizionale *burden-sharing* transatlantico) come un'opportunità piuttosto che una minaccia.

Oltre ad allocare più capitale, più personale e più materiale nell'Alleanza – ancora negli anni Ottanta la spesa media per la difesa tra gli europei era comunque superiore al 3% del Pil, e il numero di effettivi incomparabilmente più alto rispetto

a oggi – si potrebbe poi rivisitare, e se necessario adattare, la vecchia idea (pur mai chiaramente definita) di un “pilastro” europeo al suo interno. Da quando quell’idea fu discussa per la prima volta – durante la seconda Amministrazione Clinton, allorché si immaginava che Washington potesse disimpegnarsi da un’Europa ormai pacificata e presto anche riunificata – il contesto, anche interno alla Nato, è molto cambiato: l’Unione europeo-occidentale (Ueo), che costituiva un elemento-chiave di quello schema anche come potenziale “interfaccia” con l’UE, è stata sciolta da tempo, e la Gran Bretagna ha lasciato l’Unione. E tuttavia il concetto di una catena di comando e controllo prevalentemente europea per le attività alleate merita sicuramente di essere ripreso in considerazione, sia pure come formato strettamente operativo piuttosto che come coordinamento politico (quel “caucus” europeo da sempre osteggiato dalle amministrazioni americane). Questo obiettivo potrebbe essere realizzato, tra l’altro, rivedendo l’accordo cosiddetto “Berlin-plus” fra Nato e UE – siglato oltre vent’anni fa e applicato solo in parte, soprattutto dopo che le relazioni con la Turchia cominciarono a precipitare con l’ingresso di Cipro nell’Unione – in modo da trovare un nuovo accordo con Ankara, che fra l’altro ospiterà il prossimo vertice Nato nel luglio 2026.

Naturalmente, tutto questo richiederebbe un atteggiamento quanto meno permissivo da parte di Washington – magari in cambio, appunto, di un sostanziale *burden-shifting* – in vista di un nuovo “deal” transatlantico che, in ultima analisi, potrebbe permettere di continuare sia ad assistere l’Ucraina che a proteggere l’Europa. Il punto é che il valore dissuasivo e operativo della Nato – il suo *acquis securitaire*, per così dire – non può essere sostituito né facilmente né rapidamente.

L’UE in quanto tale non dispone di una propria struttura militare né di forze o basi permanenti; non ha un equivalente del comandante supremo alleato (il Saceur, da sempre un generale americano) né un quartier generale strategico degno di questo nome; non ha neppure un bilancio militare

comune (non consentito dai suoi trattati), e ha iniziato a condurre esercitazioni militari dal vivo solo di recente (dopo aver partecipato per la prima volta a quelle Nato nel 2023). Avviare la creazione di un sistema comune di difesa quasi da zero sarebbe un'impresa lunga e costosa, e costituirebbe pure una duplicazione non necessaria per quei paesi europei che fanno già parte dell'Alleanza e dispongono, di fatto, di un solo, unico e limitato dispositivo di forze e capacità militari. L'Unione, soprattutto, non ha alcun mandato per costruire una "difesa comune", che potrebbe essere lanciata solo con una decisione unanime del Consiglio europeo (articolo 42 TUE) – un'eventualità che appare al momento piuttosto improbabile per ragioni politiche e, forse, perfino costituzionali (almeno per i paesi neutrali).

Quella che è chiamata Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PsdC), del resto, è stata orientata essenzialmente a proiettare e mantenere pace e stabilità *fuori* dai confini dell'UE, dai Balcani occidentali all'Africa sub-sahariana. La dozzina o poco più di operazioni strettamente militari – oltre alle missioni civili – condotte dal 2003 a oggi sotto quella rubrica (e definite all'articolo 43 TUE) non hanno mai comportato l'impiego di risorse significative (messe comunque a disposizione dai Paesi membri solo su base volontaria e temporanea) né rischi o perdite comparabili, ad esempio, a quelle subite dagli stessi europei a sostegno della ricostruzione e della pace in Afghanistan.

Gli Stati membri dell'UE – e in particolare i 23 che appartengono anche alla Nato – dovrebbero insomma riconsiderare seriamente in che misura i loro trattati e le loro cornici istituzionali comuni favoriscano davvero il passaggio a quella "*defence readiness*" che è stata al centro delle discussioni e deliberazioni interne degli ultimi mesi. Con una Nato più europea e meno americana, interamente focalizzata sul suo mandato originario nell'area euro-atlantica, del resto, l'UE potrebbe in realtà concentrare la sua Psdc sulle regioni vicine e sui compiti diversi e complementari – dalle operazioni navali alle missioni civili e di addestramento, sempre in linea con l'articolo

43 – evitando di competere o sovrapporsi con l’Alleanza e promuovendo invece partenariati (ad esempio in Africa) capaci di contribuire ulteriormente alla sicurezza di tutti.

Il riarmo europeo

In ultima analisi, il compito di armare e sostenere l’Ucraina – con quella che è stata definita la “strategia del porcospino” – e di riarmare e difendere l’Europa potrebbe finire per ricadere su un gruppo selezionato di paesi (prevalentemente) europei disposti a impegnarsi assieme, a cavallo tra l’Alleanza e l’Unione, sfruttando i vantaggi comparativi e il valore aggiunto che ciascuna delle due organizzazioni può offrire. Si tratta probabilmente anche dell’opzione che meglio risponderebbe all’appello, tanto attraente quanto generico, a un “esercito europeo” – sia pure “non alternativo alla Nato” – che circola periodicamente da quando l’allora presidente della Commissione Jean-Claude Juncker lo lanciò una decina di anni fa.

Una cooperazione più diretta tra le due organizzazioni è certo desiderabile, ma rimane difficile – per molte ragioni, a cominciare dalla persistente disputa fra Turchia e Cipro – tranne forse nell’affrontare minacce non convenzionali e operazioni “ibride”, contro le quali nessuna dispone di competenze e risorse sufficienti. Non sarebbe però inconcepibile puntare – per ricorrere a una vecchia formula del vocabolario politico italiano – a realizzare alcune “convergenze parallele”. Anche per quanto riguarda la spesa militare, infatti, la combinazione fra gli obiettivi quantitativi fissati dalla Nato e la pressione di Washington, da un lato, e gli incentivi finanziari e fiscali offerti di recente dalla UE a integrazione e sostegno dei bilanci nazionali, dall’altro, potrebbe contribuire a rafforzare la base industriale comune e ad aumentare l’autonomia operativa – anche se non necessariamente “strategica” – dell’Europa. L’Alleanza, infatti, ha fissato target di spesa ma senza offrire strumenti finanziari per raggiungerli, mentre l’Unione non ha mai adottato target di questo tipo ma ha mobilitato le sue

competenze in materia di politica industriale, con un potenziale effetto moltiplicatore sugli investimenti pubblici e privati nel settore. Ha messo a disposizione dei suoi membri (alleati e non) risorse del bilancio comunitario prima per il co-finanziamento di ricerca e sviluppo di nuove capacità (a cominciare dai droni), poi anche per la produzione e acquisizione congiunta di munizioni. Nella primavera 2025, inoltre, ha attivato un fondo-prestiti a lungo termine di 150 miliardi di euro (Safe, subito richiesto da 19 Paesi membri e già sottoscritto nella sua interezza) che – combinato alla contestuale attivazione della clausola di esenzione dalle regole fiscali del patto di stabilità per l'euro (articolo 122 Tffue) – permetterà ai 16 paesi che l'hanno richiesta di “sfondare” i limiti stabiliti ai deficit pubblici fino all'1,5% del Pil per investimenti di natura militare. Del resto, il programma comunitario di sostegno alla mobilità (la “Schengen militare”, come è stata definita) lanciato e finanziato dalla UE – e mirante a facilitare il transito degli equipaggiamenti attraverso le frontiere semplificando le procedure e adattando le infrastrutture – rappresenta già da anni un esempio e un precedente importante di convergenza di fatto con le priorità della Nato.

Fra gli economisti è tuttora controverso l'impatto effettivo che un aumento così significativo dei bilanci della difesa potrà avere sulla crescita macroeconomica complessiva. Anche se qualcuno ha parlato addirittura di “*securonomics*” per rafforzare la tesi a favore della spesa militare – e contrastare chi invece contrappone il *welfare* al *warfare* – la maggioranza degli analisti sembra ritenere che l'impatto sarà relativamente limitato, soprattutto se gli investimenti supplementari dovessero tradursi in acquisti dagli Stati Uniti o dalla Corea del Sud piuttosto che nell'incentivazione del *made in Europe*. Ma resta il fatto che la sicurezza del continente è a tutti gli effetti un bene pubblico europeo, in assenza del quale anche gli altri (dalla salute all'istruzione) diventerebbero molto più aleatori.

In termini pratici, l'utilizzo di queste nuove risorse non solo per acquisire alcune indispensabili piattaforme statunitensi

già disponibili sul mercato (come le batterie anti-aeree Patriot o i caccia supersonici F-35) ma anche per investire in nuove piattaforme collaborative europee potrebbe comunque contribuire a colmare le lacune più urgenti in termini di capacità – tenendo coinvolti gli americani – e allo stesso tempo promuovere l’innovazione e rafforzare la base industriale europea. Alcuni programmi dell’UE nel campo della politica di coesione (dove l’Unione integra gli stanziamenti nazionali) potrebbero inoltre permettere di potenziare le infrastrutture critiche *dual use* – ad esempio per energia, trasporti e comunicazioni – in piena sintonia con la logica del target dell’1,5% del Pil per spese relative alla “sicurezza” fissato dalla Nato come parte integrante del 5% complessivo.

Per avere un impatto adeguato, tuttavia, tale “europeizzazione” della base tecnologica e industriale europea dovrà essere perseguita con un mix di determinazione e flessibilità. La determinazione è necessaria per promuovere l’armonizzazione dei requisiti tecnici degli equipaggiamenti militari in tutto il continente: questo consentirebbe di superare l’attuale frammentazione dei mercati e l’eccessiva differenziazione delle piattaforme tra i vari paesi (spesso determinata da interessi “vestiti” a livello nazionale) e faciliterebbe un certo consolidamento del settore a livello transnazionale. E questo, a sua volta, potrebbe portare alla creazione di “campioni” europei (anziché nazionali) in grado di attrarre capitale di rischio sui mercati internazionali e di competere in modo più efficace a livello globale.

La flessibilità è invece necessaria per raggiungere un equilibrio sostenibile non solo tra acquisizioni di piattaforme *made in USA* e investimenti in piattaforme congiunte europee, ma anche tra la limitazione dei nuovi incentivi a imprese con sede nell’UE e la loro apertura a partner esterni: si tratta di un equilibrio instabile e delicato, sia sul piano politico (tra approcci nazionali divergenti) sia su quello economico, tra gruppi industriali come Airbus, Rheinmetall, Dassault, Safran, Thales, MBDA e KNDS da un lato, e BAE Systems, Leonardo e nordici dall’altro – per

non parlare dei rispettivi indotti di piccole e medie imprese. E in questo processo sarà essenziale il ruolo che giocherà la Germania, che ora è allo stesso la principale fornitrice di aiuti militari all'Ucraina e il paese europeo con i maggiori margini di spesa pubblica e il maggior numero di progetti industriali congiunti con altri partner.

In conclusione, la Nato può diventare più europea – e rimanere strategicamente credibile – anche beneficiando di quello che l'UE sta offrendo, mentre l'Unione non può mirare a difendere l'Europa senza un qualche supporto da parte dell'Alleanza e senza il coinvolgimento di altri alleati europei, a cominciare dalla Gran Bretagna post-Brexit. Lavorare attraverso entrambe le organizzazioni quanto possibile, e al di fuori di esse quanto necessario, potrebbe insomma dimostrarsi l'opzione allo stesso tempo più realistica e più lungimirante, più efficace e anche più efficiente in termini di costi.

3. Diritto internazionale: la fine delle regole?

Pasquale De Sena, Diego Mauri¹

Le notizie che non cessano di arrivare dai principali teatri di guerra (il Medio Oriente e l'Ucraina in modo particolare) hanno diffuso l'idea, ormai largamente condivisa, che il diritto internazionale non funzioni o addirittura stia svanendo; più precisamente, che offra limitatissime possibilità di mettere ordine nel vorticoso stato delle relazioni internazionali contemporanee.

Si tratta, tuttavia, di una conclusione fondamentale errata, che innanzitutto omette di considerare un'ovvietà: benché fatti gravissimi recenti (e ancora in fase di sviluppo) come la guerra tra Federazione Russa e Ucraina e la mattanza di civili e innocenti nei territori palestinesi occupati da parte di Israele configurino violazioni di norme internazionali fondamentali, è altrettanto vero che la maggior parte delle regole che strutturano, nei più vari settori, la convivenza tra stati non sono affatto messe in discussione. Basti pensare ai numerosissimi trattati in materia di investimenti, di commercio internazionale, ma anche – salvo poche eccezioni – ai principali meccanismi di tutela dei diritti umani. Insomma: se si considera il complesso delle norme internazionali che trovano applicazione pressoché quotidiana,

¹ I paragrafi 4 e 5 sono a firma di Pasquale De Sena, i paragrafi 2 e 3 a firma di Diego Mauri. Il par. 1 – ma più in generale le riflessioni proposte nell'intero scritto – è frutto del lavoro congiunto degli autori.

anche da parte di giurisdizioni nazionali,² non sembra affatto di trovarsi di fronte a una “fine delle regole”.

È necessario allora compiere uno sforzo in più, se si desidera realmente comprendere cosa non stia funzionando del diritto internazionale – e, soprattutto, perché. In alcuni casi, infatti, l'impressione che questo non funzioni è frutto, per così dire, di una “auto-induzione” nell'errore, e cioè di una non corretta comprensione *giuridica* di quanto avvenuto negli ultimi trent'anni (e non solo) in tale ordinamento.

Innanzitutto, va premesso che i dubbi circa l'idoneità del diritto a costituire uno strumento davvero efficace di regolazione delle relazioni internazionali sono tutt'altro che recenti, e anzi poggiano su argomenti che non è sbagliato definire ricorsivi, nella misura in cui essi riaffiorano ogni qualvolta la comunità internazionale attraversi momenti di crisi. Anche successivamente al 1945, e cioè all'adozione della Carta delle Nazioni Unite – momento che ha segnato l'inizio dell'assetto contemporaneo della comunità internazionale –, le critiche fondate sulla incompiuta istituzionalizzazione dell'ordinamento internazionale, o sul ruolo prevaricante della dimensione del “politico” su quella del “giuridico”, non sono affatto mancate.³ A ciò però si sta oggi aggiungendo, spirato il trentennio successivo alla fine della Guerra Fredda, un'altra critica, che mette in dubbio l'effettivo compimento di un processo definito di “costituzionalizzazione” dell'ordinamento internazionale.

Con questa espressione intendiamo un processo in forza del quale taluni principi espressi nella Carta delle Nazioni Unite (e ribaditi in atti solenni degli organi onusiani) sono stati

² Esemplare, sotto questo profilo, l'ampia utilizzazione di norme internazionali, operata di recente dalla Corte costituzionale italiana nella decisione sulla costituzionalità delle norme di abrogazione del reato di abuso d'ufficio: <https://www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/2025/95>

³ P. De Sena, “Comunità internazionale e ordine globale”, in A. Schiavone (a cura di), *L'ordine del mondo. Regole giuridiche e società planetaria*, Torino, Einaudi, 2025, pp. 150 ss.

ritenuti cogenti e quindi prevalenti rispetto ad altri obblighi internazionali: si può pensare, ad esempio, al divieto della minaccia e dell'uso della forza nelle relazioni internazionali, al principio di autodeterminazione dei popoli e al rispetto di taluni diritti fondamentali. Il carattere tipico dell'inderogabilità di tali norme – espressione di valori supremi cui l'intero ordinamento internazionale del dopoguerra era ispirato – produceva poi conseguenze speciali nel campo della responsabilità: proprio in ragione del rilievo giuridico dei valori protetti, qualsiasi stato poteva ritenersi leso nei casi di violazione di tali norme ed era perciò legittimato (quantomeno) a invocare la responsabilità dell'autore dell'illecito.

La prassi degli ultimi anni – e specialmente dopo il 2022, con l'aperta aggressione dell'Ucraina da parte della Russia e, poi, con la nuova fase delle campagne militari israeliane nei territori palestinesi occupati – mette in discussione precisamente le norme in questione, segnando così una decisa inversione di rotta rispetto al processo di “costituzionalizzazione” dell'ordinamento internazionale, al punto che, al contrario, dovrebbe parlarsi di un fenomeno di “de-costituzionalizzazione” del medesimo.⁴ L'idea di fondo è che a venire meno non sia il diritto internazionale *tout court* (il quale, invece, complessivamente “tiene”), ma proprio quelle spinte verso l'affermazione e la protezione di valori supremi, condivisi dalla comunità internazionale nel suo insieme, ciò che si traduce in una “regressione” dell'ordinamento verso forme più primitive e grosso modo anteriori rispetto alla Carta.

In aggiunta ai due ambiti citati sopra (il divieto di minaccia e di uso della forza nelle relazioni internazionali, da un lato, e il principio di autodeterminazione dei popoli, dall'altro lato), se ne potrebbe menzionare, anche solo per sommi capi, un terzo. Si tratta del divieto di adottare, a titolo di contromisure, condotte in violazione di “diritti umani fondamentali”:⁵ la

⁴ De Sena (2025), pp. 210 ss.

⁵ Il divieto in oggetto, riprodotto all'art. 50, par. 2, lett. b), del Progetto di articoli in materia di illecito internazionale, ha, secondo i più, natura consuetudinaria; si veda Commissione del diritto internazionale, “Draft articles on the Responsibility

reazione di Israele all'attacco subito il 7 ottobre 2023 è stata non solo giudicata dai più come "sproporzionato" (ciò che di per sé costituisce una violazione delle regole in materia di risposta all'illecito), ma ha comportato una compressione grave e sistematica di diritti umani fondamentali di individui palestinesi. Tra di essi, non basta pensare agli abitanti dei territori occupati, ma occorre considerare pure i detenuti nei penitenziari israeliani, oggetto – secondo taluni autorevoli rapporti – di torture e maltrattamenti su larga scala.⁶ Come si vedrà meglio nel prosieguo, ciò che assume importanza non è tanto la condotta dello stato "violatore", quanto le reazioni – o meglio, l'assenza di esse – da parte di numerose nazioni: proprio a tale circostanza potrebbe essere dato rilievo a dimostrazione del fatto che i limiti delle contromisure della prassi e accettato nei decenni scorsi è oggi oggetto di radicale ripensamento.

Poiché la tendenza alla "de-costituzionalizzazione" dell'ordinamento internazionale per come lo conosciamo è fenomeno assai complesso e lungo da illustrare nella sua interezza, ci concentreremo, in questa sede, su tre recenti casi che, a nostro giudizio, comprovano in modo particolare la spinta regressiva (o, se si preferisce, devolutiva) che la prassi ha impresso all'ordinamento internazionale.

Gli Usa attaccano l'Iran... per negoziare

La prima istantanea su cui ci vogliamo soffermare è l'attacco missilistico condotto dagli Stati Uniti d'America contro l'Iran. Nella notte tra il 21 e il 22 giugno 2025, l'aeronautica statunitense ha colpito i siti di arricchimento nucleare di Natanz

of States for Internationally Wrongful Acts", *Yearbook of the International Law Commission*, vol. II, parte II, 2001.

⁶ *Deaths of Palestinians in Israeli Custody: Enforced Disappearances, Systematic Killings and Cover-Ups*, Position Paper, Physicians for Human Rights, Israel, novembre 2025; CAT/C/ISR/CO/6 (2025), par. 18 ss., <https://tbinternet.ohchr.org/A/80/365> (2025): <https://docs.un.org/en/A/80/365> (per la situazione nei territori occupati).

(già oggetto di diversi attacchi cibernetici, l'ultimo dei quali nel 2021) e Fordow (probabilmente il più strategico e "nascosto", trovandosi ad almeno 80 metri di profondità sotto uno spesso strato roccioso), nonché il centro scientifico di Isfahan. Gli Usa hanno fatto ricorso a bombe idonee a distruggere installazioni sotterranee sganciate da bombardieri e a missili da crociera lanciati da un sottomarino.

Affermare la contrarietà della condotta statunitense rispetto alle norme che regolano l'uso della forza nelle relazioni internazionali (il c.d. *jus ad bellum*) equivale a ripetere l'ovvio.⁷ L'art. 2, par. 4, della Carta delle Nazioni Unite, nel vietare non soltanto l'uso, ma anche la minaccia, della forza armata, introduceva una norma sostanzialmente inedita nell'ordinamento internazionale: infatti, salve talune eccezioni, previste per via pattizia nei primi decenni del Novecento, agli stati era infatti consentito, sul piano generale, il ricorso alla "guerra" come strumento di politica internazionale e come mezzo di risoluzione delle controversie. Il carattere inderogabile di tale norma fu, nei decenni successivi all'adozione della Carta, affermato da numerose risoluzioni dell'Assemblea Generale,⁸ oltre che dalla giurisprudenza internazionale.⁹ Al carattere "fondamentale" del divieto della forza, così solennemente affermato, non è però corrisposta una prassi di identico segno, al punto che, già all'inizio degli anni Settanta, vi era chi si domandava se l'art. 2, par. 4, non fosse stato "ucciso" prematuramente, e se le norme di *jus ad bellum* non avessero in realtà un contenuto ben diverso da quello messo nero su bianco nella Carta.¹⁰ Non è necessario arrivare ai giorni nostri,

⁷ D. Mauri e A. Spagnolo, "Attacchi 'alla Carta': considerazioni a caldo sui recenti bombardamenti degli USA in Iran", in *SIDIBlog*, 2025.

⁸ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, "Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations", A/RES/2625 (XXV); id., "Definition of aggression", A/RES/3314 (XXIX).

⁹ Corte internazionale di giustizia, *Attività militari e paramilitari in e contro il Nicaragua (Nicaragua c. Stati Uniti d'America)*, sentenza del 27 giugno 1986, par. 190.

¹⁰ T.M. Franck, "Who Killed Article 2(4)? or: Changing Norms Governing the

insomma, per imbattersi in critiche alla concreta operatività del divieto, che costituisce il cuore del sistema di sicurezza collettiva istituito con le Nazioni Unite.¹¹

Cosa c'è di diverso, dunque, nell'attacco statunitense dello scorso giugno, e in che modo questo illustra la tendenza alla "de-costituzionalizzazione" sopra citata? Due circostanze, innanzitutto, sono da tenere in considerazione.

In primo luogo, non si può non iscrivere la condotta degli Usa nel quadro più ampio dell'aumento del ricorso alla forza armata nella regione mediorientale. L'operazione degli Stati Uniti, infatti, era stata preceduta di qualche giorno dall'attacco "preventivo" di Israele, sempre nei confronti dell'Iran, nel quadro dell'operazione "Leone Nascente".¹² Le autorità israeliane avevano giustificato la propria condotta richiamandosi alle norme in materia di legittima difesa (art. 51 della Carta), interpretate estensivamente (e cioè, tali da scusare non solo reazioni ad attacchi sferrati e in corso, ma anche operazioni finalizzate a bloccare sul nascere possibili attacchi). Vale la pena osservare che tali giustificazioni non sono state accolte solo dagli Usa (il che non stupisce, essendo essi, sin dagli attacchi dell'11 settembre 2001, i principali propugnatori della dottrina della legittima difesa c.d. preventiva), ma sono state condivise pressoché *in toto* dagli stati componenti il G7.¹³ A sua volta, l'azione israeliana va iscritta nel più ampio quadro degli attacchi mirati condotti contro Libano, Siria e financo Qatar, in questo ultimo caso, peraltro, per colpire la delegazione di Hamas impegnata nelle trattative per il cessate-il-fuoco nella Striscia di Gaza. Si tratta di attacchi ben più significativi di quello, ad esempio, avvenuto nel settembre 2024 tramite la detonazione dei radio-dispositivi elettronici in dotazione ai combattenti di Hezbollah.

Use of Force by States", *American Journal of International Law*, vol. 64, n. 5, 1970, pp. 809-37.

¹¹ De Sena (2025), pp. 154-55.

¹² V. Santini, "L'operazione 'Leone Nascente' contro l'Iran: prime osservazioni giuridiche nella prospettiva *jus ad bellum* e *jus in bello*", *SIDIBlog*, 2025.

¹³ De Sena (2025), p. 212.

La seconda circostanza è, se possibile, ancora più eloquente. Se il ministro degli Esteri iraniano, nelle immediatezze dell'attacco, aveva impiegato poche parole per inchiodare la responsabilità internazionale degli Usa, appoggiandosi ripetutamente alla Carta e ai principi in essa iscritti,¹⁴ gli argomenti spesi dall'apparato statunitense per giustificare la propria condotta hanno rappresentato una sconfessione integrale della Carta. Le dichiarazioni rese dal segretario della Difesa statunitense Pete Hegseth magnificavano il concetto di "deterrenza americana", che gli attacchi del 21-22 giugno avrebbero contribuito a realizzare nei confronti dello stato "bullo" del Medio Oriente.¹⁵ Attacchi chirurgici, notoriamente annunciati, che non hanno comportato la perdita di vite umane né tra membri delle forze armate iraniane né tra la popolazione civile,¹⁶ e il cui scopo era quello di riportare l'Iran al tavolo dei negoziati per discutere dei limiti al proprio programma nucleare.

Al netto delle valutazioni storico-politiche dell'abbandono del tavolo dei negoziati da parte statunitense nel 2018, l'argomento *giuridico* avanzato dagli Stati Uniti – e sostanzialmente ratificato, con dichiarazioni pressoché convergenti, da parte di un numero rilevante di stati occidentali¹⁷ – insiste su due altri pilastri del sistema onusiano: da un lato, la regola della risoluzione pacifica delle controversie internazionali; dall'altro lato, il divieto di impiego della forza in reazione a un illecito internazionale (tradizionalmente definita "rappresaglia"), entrambi corollari del divieto di uso e minaccia della forza. Se si guarda bene, allora, la prassi statunitense si pone in contrasto non solo con l'art. 2, par. 4, della Carta, ma pure con il precedente par. 3, che recepisce l'obbligo di risoluzione pacifica delle controversie, e – ancora prima – con il Patto di Parigi del 1928 (il c.d. Patto

¹⁴ Mauri e Spagnolo (2025).

¹⁵ Si veda "American deterrence is back?: Defense Secretary Hegseth gives update on Iran strikes", CNN, 22 giugno 2022.

¹⁶ "US strikes on nuclear sites caused no casualties: Iranian Red Crescent", *L'Orient Today*, 22 giugno 2025.

¹⁷ Mauri e Spagnolo (2025).

Kellogg-Briand, dal nome, rispettivamente, del segretario di stato statunitense e del ministro degli Esteri francese che lo firmarono), con il quale gli stati (ivi inclusi gli Usa) rinunciavano alla guerra come “strumento di politica nazionale”.

L'assenza di reazioni da parte di numerosi stati alla condotta statunitense finisce così per “ratificare” l'argomento secondo il quale, per intavolare negoziati, risolvere controversie internazionali e, più in generale, condurre la propria politica sul piano internazionale, sarebbe – anzi, più correttamente, *tornerebbe a essere*, dopo quasi un secolo – consentito ricorrere alla forza.

I “piani di pace” di Trump e... il grande assente

Nella seconda metà del 2025 il presidente Trump – con l'ambizione, mai nascosta, del Premio Nobel per la pace – ha elaborato e proposto dei “piani” per la pacificazione dei più noti teatri di guerra, ovvero Gaza e l'Ucraina. Posto che è impossibile non salutare con favore qualunque sforzo diplomatico che tenda alla composizione di conflitti che stanno lasciando sul campo centinaia di migliaia di morti, un elemento che accomuna questi piani e che non può sottrarsi a un'analisi critica, dal punto di vista del diritto internazionale, è l'evidente propensione a conculcare un secondo principio che incarna valori supremi dell'ordinamento internazionale del dopoguerra, e cioè l'autodeterminazione dei popoli. Inserito nella Carta quasi come un principio programmatico, esso si è progressivamente consolidato – specialmente tra gli anni Sessanta e Settanta – come norma produttiva di effetti giuridici, la cui violazione, perlomeno in principio, può esser fatta valere da tutti gli stati.¹⁸

La questione dell'autodeterminazione del popolo palestinese attende da decenni – e cioè, ben prima del 7 ottobre 2023 – una definitiva soluzione; anzi, è proprio con riferimento a essa che si coglie l'evidente selettività del funzionamento di taluni principi fondamentali dell'ordinamento, se si guarda all'atteggiamento

¹⁸ De Sena (2025), pp. 159-61.

complessivamente tenuto dagli stati occidentali (e dagli Usa *in primis*) all'interno di talune vicende storiche (ad esempio i casi del Sudafrica e della Rhodesia), in cui tali stati hanno giocato un ruolo propulsivo e talora decisivo, e lo si contrasta con l'assenza di qualsivoglia iniziativa di rilievo nei confronti di Israele, dalla Guerra dei sei giorni in poi. Si tratta di circostanze che, vale la pena ricordarlo, hanno ispirato un filone di ricerca del diritto internazionale assai fiorente da anni (ma poco sviluppato, per diverse ragioni, in Italia), e cioè quello degli approcci "terzomondisti" al diritto internazionale, i quali rimproverano agli stati occidentali di aver adottato – e di continuare ad adottare – dei "doppi standard" nell'applicazione di determinate norme.¹⁹

La mancata adozione, da parte degli stati occidentali, di misure sanzionatorie, tese a condurre Israele al rispetto del principio di autodeterminazione del popolo palestinese (misure che risulterebbero del tutto giustificate, quando non doverose, proprio in ragione della natura collettiva dei valori sottesi al principio), si è recentemente sommata a circostanze analogamente preoccupanti per la tenuta del sistema.

È noto che, a inizio ottobre 2025, i negoziati tra Israele e Hamas – con la mediazione di Usa, Turchia, Pakistan, Egitto, Qatar – hanno portato a un "cessate-il-fuoco", che segue quello di gennaio 2025, fallito dopo soli due mesi. La cessazione delle ostilità costituisce la prima "fase" di un piano per la pace e la ricostruzione di Gaza ben più complesso, elaborato dalla diplomazia statunitense (*Comprehensive Plan to End the Gaza Conflict*),²⁰ articolato in venti punti e avallato, nei contenuti essenziali, da Turchia, Egitto e Qatar al Vertice di Sharm-el-Sheik del 13 ottobre 2025 (*Trump Declaration for Enduring Peace and Prosperity*).²¹ È proprio il contenuto di tale piano,

¹⁹ A. Anghie, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, pp. 196 ss.

²⁰ Il testo è in allegato alla risoluzione 2803 del Consiglio di sicurezza, sulla quale v. nota n. 20.

²¹ The White House, [The Trump Declaration for Enduring Peace and Prosperity](#),

ulteriore rispetto al cessate-il-fuoco (che costituisce, per così dire, la “condizione” di quel che segue), a destare le maggiori perplessità.

Il *Comprehensive Plan* prevede – dopo le fasi del cessate-il-fuoco, dello scambio di ostaggi israeliani e prigionieri palestinesi (in un rapporto di 1:15) e dell’ingresso degli aiuti umanitari nella Striscia – l’istituzione di un “governo di transizione temporaneo da parte di un comitato palestinese tecnocratico e apolitico”, costituito da palestinesi ed esperti internazionali, e posto sotto la supervisione di un “Board of Peace”, presieduto da Donald J. Trump. Si tratta di una forma di amministrazione territoriale in cui nessun ruolo è giocato dalle Nazioni Unite, anche solo come “strumento”, al servizio delle principali potenze. Anzi, l’unico ruolo sinora giocato dal Consiglio di Sicurezza è stato quello di “ratificare” il contenuto del *Comprehensive Plan*, per mezzo della risoluzione 2803 del 17 novembre 2025.²²

Questa risoluzione sembra costituire un *unicum* nella prassi in argomento, sotto diversi profili. Pur contemplando l’uso della forza al fine dell’attuazione del proprio contenuto, essa non è stata adottata nel quadro del Capitolo VII, che disciplina l’azione del Consiglio di Sicurezza ai fini del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. D’altra parte, in linea con tale circostanza, la situazione di Gaza risulta qualificata come minaccia alla “[...] regional peace and the security of neighboring states” e non come minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale.²³ Inoltre, nella sua formulazione testuale si ritrova solo un blando riferimento alla prospettiva dell’autodeterminazione palestinese, considerata come un obiettivo meramente programmatico, subordinato a una serie di condizioni, e da realizzarsi nel quadro di un dialogo con lo stato occupante.²⁴

Washington, 13 ottobre 2025.

²² S/RES/2803 (2025), disponibile all’indirizzo: [https://docs.un.org/en/S/RES/2803\(2025\)](https://docs.un.org/en/S/RES/2803(2025))

²³ V. il punto 2 della risoluzione 2803.

²⁴ *Ibidem*; le suddette condizioni consistono: nel completamento della riforma

Ne consegue che l'atto in questione, più che configurarsi come produttivo di effetti giuridici sostanziali, opera come una sorta di "sanzione", o, se si vuole, di avallo procedurale – da parte del Consiglio – dell'accordo raggiunto fra gli stati citati poc'anzi. Un avallo, quest'ultimo, proveniente dalla quasi totalità dei membri del Consiglio, se si escludono le astensioni di Russia e Cina.

Proprio l'ampiezza del consenso formatosi al riguardo, con la debolezza del richiamo al principio di autodeterminazione, confermano i timori concernenti la tenuta giuridica (e politica) del medesimo. Né, a ben vedere, indicazioni particolarmente rilevanti, di segno diverso, possono trarsi dalle posizioni assunte dai suddetti stati, nel corso della seduta in cui la risoluzione 2803 è stata adottata. È infatti certamente vero che, in questa sede, molte delegazioni si sono preoccupate di richiamare il principio o, comunque, l'esigenza di pervenire a concretizzare la soluzione dei due stati.²⁵ Non può tuttavia tacersi che solo alcune di esse hanno espressamente invocato l'esigenza di dare attuazione a precedenti risoluzioni del Consiglio di Sicurezza e dell'Assemblea generale in materia, e ai *dicta* rilevanti della Corte internazionale di giustizia.²⁶

dell'Autorità Nazionale Palestinese (Anp); nell'assunzione del pieno controllo della striscia, da parte di quest'ultima; nel compiuto "redevelopment" di Gaza; sul punto si veda M. Burgis-Kasthala, "UNSC Resolution 2803", *EJIL:Talk!*, 2025.

²⁵ Fra questi: Algeria, Guyana, Pakistan, Slovenia, Somalia, Panama, Grecia, Danimarca e Sierra Leone, ma non la Corea del Sud (la cui delegazione effettua solo un debole richiamo alle aspirazioni palestinesi e alla soluzione dei due stati) e, fra i membri permanenti, Regno Unito, Francia, Russia e Cina, mentre un fugace riferimento al percorso della possibile creazione di uno stato palestinese è effettuato nell'intervento del delegato statunitense, in linea col testo della risoluzione: v. il verbale della riunione del Consiglio del 17 novembre 2025: <https://docs.un.org/en/S/PV.10046>

²⁶ Fra gli Stati membri non permanenti, i delegati di Algeria, Guyana, Pakistan, Somalia, Panama, nonché il Sierra Leone, per bocca del presidente dell'organo (v., rispettivamente, pp. 5, 7, 8, 13, 15 e 18 del suddetto verbale: v. n. precedente). Quest'ultimo, con la Guyana, è l'unico stato che richiama il parere consultivo della Corte del luglio 2024; non si trovano accenni alle precedenti risoluzioni

Indicazioni non meno dubbie in merito al destino del principio di autodeterminazione dei popoli, emergono, peraltro, anche dagli sviluppi più recenti della guerra in Ucraina. In relazione a tale conflitto, il principio investe, evidentemente, la sorte delle popolazioni ucraine stanziate nei territori illegittimamente occupati dalla Russia. Malgrado il suo chiaro rilievo al riguardo, nessun accenno a esso (principio) si trova nei due principali documenti, varati sotto forma di piani di pace, rispettivamente, dagli Stati Uniti, nonché da questi ultimi e da alcuni stati europei. Il riferimento, come può facilmente comprendersi è sia ai 28 punti del piano Trump, sia alla versione emendata di tali punti, sulla base delle controproposte europee. Benché entrambi i piani non siano stati ufficialmente presentati, nessuno dei due testi ufficiali (e non smentiti), diffusi da importanti agenzie di stampa internazionali, si preoccupa, neppure in linea di principio o al solo fine di stabilire ulteriori, specifiche negoziazioni, delle popolazioni dei territori che sarebbero destinati (*de facto* o di diritto) a restare in mano russa.²⁷

Naturalmente, non è dato sapere se nella bozza di accordo – cui ci si augura che possa pervenire la drammatica negoziazione ancora in corso – la lacuna in questione sia destinata a restare o a essere colmata. Quel che invece è certo è che, se una simile situazione dovesse restare invariata lascerebbe aperte due questioni giuridiche molto serie. In primo luogo, infatti, sarebbe facile ipotizzare che una pace raggiunta, in assenza di una precisa disciplina sullo status delle suddette popolazioni, sarebbe ancora più fragile di quella perseguita dagli accordi di Minsk, adottati nel 2015, a seguito dell’invasione del Donbass da parte della Russia, onde disciplinare il trattamento degli *oblast* di Donetsk e Luhansk (al momento formalmente incorporati

adottate dal Consiglio o dall’Assemblea generale, da parte delle delegazioni del Regno Unito e, naturalmente, degli Stati Uniti.

²⁷ Per la prima delle due versioni, si veda B. Ravid e D. Lawler, “Trump’s full 28-point Ukraine-Russia peace plan”, *Axios*, 20 novembre 2025; per la seconda: “Full text of European counter-proposal to US Ukraine peace plan”, *Reuters*, 23 novembre 2025.

dalla Federazione Russa).²⁸ Su un piano più generale, questa circostanza, sommandosi a quanto appena posto in rilievo riguardo ai territori palestinesi occupati, contribuirebbe, inoltre, a rendere ancor più incerta, in prospettiva, la permanenza in vigore del principio di autodeterminazione.

D'altro canto, nella medesima direzione va, purtroppo, anche la risoluzione 2797, adottata sempre dal Consiglio di Sicurezza, in ordine alla situazione del Sahara Occidentale il 31 ottobre scorso.²⁹ Con detta risoluzione, promossa, ancora una volta, dall'Amministrazione Trump, il Consiglio – con 11 voti a favore, tre astensioni (di Russia, Cina e Pakistan) e la non partecipazione al voto dell'Algeria – ha fatto proprio il piano di autonomia territoriale della regione, proposto e sostenuto dal Marocco sin dal 2007. In tal modo, esso ha implicitamente riconosciuto la sovranità del Marocco sul Sahara Occidentale, in obiettivo contrasto con la pretesa all'autodeterminazione da parte del popolo Saharawi. Dinanzi a questa risoluzione, si può naturalmente invocare la sua contrarietà a una norma inderogabile, qual è, per l'appunto, il principio di autodeterminazione. A supporto di un simile argomento, si può altresì far valere che la stessa Corte di giustizia dell'Unione Europea ha riaffermato la natura cogente del principio, in una recente decisione, comunemente denominata *Front Polisario 2*, che fa peraltro seguito a un'altra, resa qualche anno fa, nel medesimo senso.³⁰

²⁸ Art. 11 del secondo Accordo: al riguardo, per un quadro sintetico, ma efficace, si veda, da ultimo, K. Gavrysh, “Che fine hanno fatto gli accordi di Minsk?”, *Quaderni di SIDIBlog*, 2022, p. 49 ss. (anche per i riferimenti relativi ai testi di detti accordi), specialmente, p. 52; per una valutazione effettuata subito dopo la loro adozione, si veda M. Starita, “Gli Accordi di Minsk tra politica e diritto: prime considerazioni”, *SIDIBlog*, 24 febbraio 2015.

²⁹ Per il testo della risoluzione: [https://docs.un.org/en/S/RES/2797\(2025\)](https://docs.un.org/en/S/RES/2797(2025)); per considerazioni critiche, si veda K. Istrefi, “The Security Council and the Western Sahara: Between Self-Determination and Implicit Recognition of Moroccan Sovereignty”, *EJIL:Talk!*, 2025.

³⁰ *European Commission and Council of the European Union v Front populaire pour la libération de la Saguia el-Hamra et du Rio de oro (Front Polisario)*, Grande Camera,

A dispetto di ciò, l'idea che il caso in esame esprima un orientamento fondamentalmente coerente col "piano Trump" resta in piedi. Si tratta anzitutto del fatto, accennato poco sopra, che il Consiglio di Sicurezza non sia stato bloccato dal veto di Russia e Cina, e che anche l'Algeria, come si è detto, si sia assentata al momento del voto, piuttosto che esprimersi in senso contrario. Se è vero poi che fra le posizioni assunte dagli altri Stati membri del Consiglio, quelle di ben 7 paesi – a partire dall'Algeria e in aggiunta a Russia, Cina e Pakistan – tendono a far salva l'autodeterminazione del popolo Saharawi, pur avendo votato a favore della risoluzione, è altresì vero che le relative dichiarazioni sono piuttosto blande sul piano giuridico, dal momento che solo la Russia richiama la necessità di rispettare le precedenti risoluzioni, adottate in materia dal Consiglio stesso.³¹

La *National Security Strategy* statunitense e un altro... grandissimo assente

Le perplessità e preoccupazioni sin qui esposte trovano un'ultima conferma nella *National Security Strategy* pubblicata nel dicembre 2025 dal presidente degli Stati Uniti d'America.³² In tale documento non si trova alcun accenno testuale al rispetto del diritto internazionale come strumento di regolazione della convivenza tra gli stati. L'unico cenno a forme di disciplina giuridica delle relazioni interstatali si risolve in una fugace citazione del concetto di *rules-based international order* (Rbio), peraltro con riferimento al fallito tentativo delle precedenti amministrazioni Usa di provocarne l'adesione da parte della Cina.³³

C-779/21 P and C-799/21 P, sentenza del 4 ottobre 2024, , par. 169 ss.

³¹ Si veda <https://docs.un.org/en/S/PV.10030>: rispettivamente, Algeria, p. 3; Cina, p. 5; Pakistan p. 7, nonché Sierra Leone, p. 5; Slovenia, p. 6; Danimarca p. 7; Guyana, p. 8; Panama, p. 9; Regno Unito, p. 10; Russia, p. 11.

³² The White House, *National Security Strategy*, Washington, novembre 2025 (d'ora in poi Nss).

³³ *Ibidem*, p. 19 (in cui si conclude che tale adesione semplicemente "did not happen").

Va peraltro specificato che il concetto di *Rbio* – impiegato nel linguaggio delle relazioni diplomatiche nell’ambito dell’Onu e di altre organizzazioni (ad esempio l’UE), per denotare un insieme di principi corrispondenti sostanzialmente ai valori dello stato democratico e di diritto inteso in senso marcatamente *occidentale*, per di più da imporre su scala globale – non coincide in nessun modo con la nozione di diritto internazionale in senso proprio, ed è per tale ragione che è stato spesso criticato, anche da parte di autori di grande risalto.³⁴

Rispetto a un quadro del genere, suonano tristemente coerenti, nonché sinistre, le chiare affermazioni riguardanti il (preteso) diritto di intervento da parte degli Usa negli affari interni di altri stati, senza escludere – perlomeno esplicitamente – forme di impiego della forza armata: “[f]or a country whose interests are as numerous and diverse as ours, rigid adherence to non-interventionism is not possible”.³⁵ A riprova di questa affermazione, possiamo far risalire la dichiarata intenzione di incidere sugli assetti politici europei nel senso di *sfavorire* il processo di integrazione, privilegiando invece le relazioni con governi i cui indirizzi siano in linea con quelli statunitensi.³⁶ Più in generale, la rigida prevalenza (“primacy”) dell’interesse nazionale statunitense (e di quello di ogni stato in quanto tale), soggiacente all’interventismo sopra descritto, è espressa dalla concezione delle istituzioni internazionali in quanto strumenti di supporto alle sovranità nazionali, piuttosto che di superamento delle medesime.³⁷

In conclusione, se è vero che un concetto, pur criticabile, come quello del *rules-based international order*, strettamente connesso all’idea della “esportazione della democrazia”, viene

³⁴ Si veda, su tutti, J. Dugard, “The choice before us: International law or a ‘rules-based international order?’”, *Leiden Journal of International Law*, vol. 36, 2023, pp. 223 ss.

³⁵ Nss, p. 9.

³⁶ *Ibidem*, p. 25 (per una critica sferzante alle ideologie e prassi dominanti nell’Unione) e p. 26 (per l’enunciazione della suddetta intenzione).

³⁷ *Ibidem*, p. 9.

finalmente meno, questa circostanza *non* comporta affatto la riaffermazione del diritto internazionale, per come questo si era andato configurando nei quarant'anni successivi al Secondo dopoguerra. Ciò, come si è già detto, con riferimento non solo alle norme sull'uso della forza, ma pure – e coerentemente – al principio di autodeterminazione dei popoli e, più in generale, del rispetto dei diritti umani fondamentali, tutti assenti nella Strategia.

D'altro canto, in aggiunta a quanto appena detto, sta anche la contestazione aperta di principi fondamentali del commercio internazionale tra stati (in linea con una prassi già inaugurata, peraltro, dall'amministrazione Obama, con l'avvio del blocco del sistema di soluzione delle controversie nel quadro dell'Organizzazione Mondiale del Commercio), in nome di un preteso riequilibrio della posizione statunitense rispetto a quella di altri stati, a partire dalla Cina. Pretesa, quest'ultima, che è del resto alla base delle note politiche tariffarie, già praticate tanto nei confronti della Cina stessa quanto nei confronti dell'Unione Europea e di molti altri stati considerati concorrenti "sleali".³⁸ Sebbene, infatti, tali principi non abbiano natura formalmente "costituzionale", è chiaro che la loro negazione contribuisce ugualmente ad alterare aspetti strutturali delle relazioni tra nazioni, considerato sia il peso economico degli Usa, sia la loro capacità di influenzare i comportamenti di altre nazioni.

A mo' di conclusione

Le tre "istantanee" su cui ci siamo soffermati sinora destano indubbiamente preoccupazioni dal punto di vista del diritto internazionale. Resta fermo però quanto abbiamo ipotizzato in apertura; e cioè che, piuttosto che a un'(improbabile!) evanescenza dell'ordinamento, assistiamo a una tendenza *regressiva* nel segno della sua de-costituzionalizzazione. Tale tendenza si coglie, in modo apparentemente meno preoccupante,

³⁸ *Ibidem*, pp. 21-23.

rispetto alle norme che regolano l'uso della forza sul piano delle relazioni internazionali, e, in modo più preoccupante, con riferimento al principio di autodeterminazione dei popoli, alle norme che impongono il rispetto di diritti fondamentali come limite ad atti adottati a titolo di autotutela. Sebbene, infine, né le norme in tema di commercio internazionale, né le istituzioni globali relative (il Wto) siano dotate di rango "costituzionale", abbiamo appena visto che un simile processo interessa pure queste ultime.

Deve peraltro sottolinearsi che la tendenza rilevata è oggi espressa essenzialmente da *taluni* stati, certo dotati di un notevole peso nella comunità internazionale, ma non (ancora!) costituenti la *maggioranza* degli stati che la compongono. Affinché tale tendenza si traduca in un vero e proprio *mutamento* delle norme interessate, è necessario che a essa si conformino concretamente gli orientamenti della gran parte degli *altri* stati. Un simile esito non è del tutto scontato. Mai è accaduto, infatti, com'è stato notato in passato, che una o più grandi potenze siano riuscite a imporre, in termini totalizzanti, i propri orientamenti giuridici a tutti gli altri membri della comunità internazionale.³⁹

Non è un caso, d'altra parte, che, malgrado la profonda crisi che investe il principio di autodeterminazione dei popoli, non poche opposizioni abbia sinora incontrato l'atteggiamento statunitense al riguardo, concretizzatosi nella citata risoluzione 2803, relativa al processo di pacificazione della striscia di Gaza.⁴⁰ Né va sottovalutato che gli stessi interventi armati israeliani e statunitensi in Iran, pur essendo stati avallati dai più importanti paesi occidentali,⁴¹ non hanno mancato di suscitare condanne da parte di altri paesi.⁴² Un'analogha incertezza affiora infine

³⁹ R. Quadri, *Diritto internazionale pubblico*⁵, Napoli, Liguori, 1968, p. 27.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ European Commission, "G7 Leaders' Statement on Recent Developments Between Israel And Iran", 17 giugno 2025.

⁴² Si pensi, in particolare, alle posizioni di Russia e Cina: "Putin and Xi condemn Israel over its Iran strikes in phone call, Kremlin says", *Reuters*, 19 giugno 2025.

anche nel campo del diritto del commercio internazionale. Al generalizzato protezionismo americano tende ad aggiungersi, infatti un atteggiamento protezionistico dell'Unione Europea, specificamente rivolto nei confronti della Cina, com'è dimostrato dalla recente minaccia di adottare misure a tutela della produzione siderurgica.⁴³ Misure, queste ultime, che potrebbero tradursi, anch'esse, in uno scavalco del principio di non discriminazione nel trattamento dell'acciaio cinese, del tutto in linea con le violazioni del medesimo principio effettuate dagli Stati Uniti.

Malgrado i preoccupanti sviluppi avutisi nel 2025 e qui sintetizzati, non è dunque dato prevedere se il processo di de-costituzionalizzazione di cui abbiamo detto si completerà – col risultato di cambiare nettamente i caratteri di fondo dell'ordinamento internazionale – o si arresterà. Quel che è certo è che di questo processo restano in piedi tutti i sintomi, perlomeno per ora.

Tali posizioni sono state reiterate in sede di Consiglio di Sicurezza: <https://docs.un.org/en/S/PV.9941>

⁴³ Sulla quale si veda A.S. Chassany, “Germany’s Friedrich Merz backs protectionist measures on Chinese steel”, *Financial Times*, 5 novembre 2025.

4. Commercio internazionale: vale tutto?

Lucia Tajoli

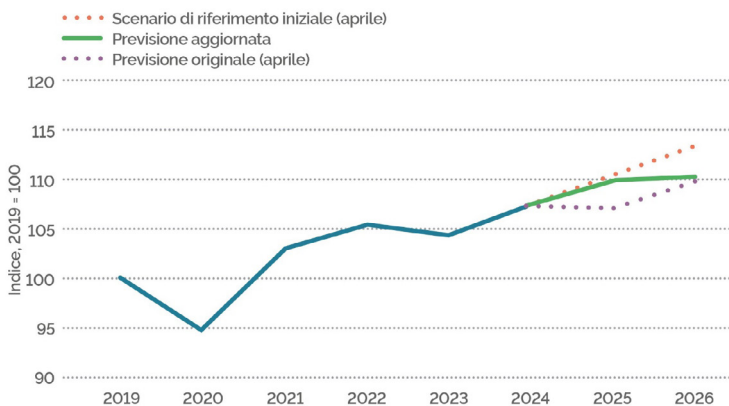
Il recente andamento incerto del commercio mondiale

Negli ultimi decenni il commercio mondiale ha vissuto una fase di profonda espansione, trainata dalla globalizzazione dei mercati, dalla crescita dei redditi in molti paesi e dall'integrazione delle catene globali del valore. Oggi, però, questo trend di lungo periodo si confronta con dinamiche nuove e più complesse. Almeno dalla grande crisi finanziaria del 2008, nonostante sia proseguita la tendenziale crescita degli scambi, l'andamento è stato molto più irregolare, con una serie di brusche cadute, rallentamenti e rimbalzi. Il susseguirsi di shock globali relativamente frequenti – dalla crisi finanziaria del 2008, alla guerra commerciale tra Stati Uniti e Cina del 2018, dalla pandemia di Covid-19, fino ai conflitti in Ucraina e Medio Oriente e all'instabilità derivante dal cambiamento climatico – ha generato un clima di incertezza percepita, che pesa sugli scambi internazionali, alimentando l'idea che sia in atto un processo di “deglobalizzazione”.

Sebbene per molti paesi il commercio internazionale costituisca una componente fondamentale della domanda aggregata e dell'organizzazione produttiva, gli scambi tra imprese e consumatori di paesi diversi sono intrinsecamente percepiti come maggiormente instabili e rischiosi rispetto a quelli interni,

perché soggetti a più cambiamenti e a diverse regolamentazioni e politiche. Negli ultimi anni, e ancora di più con l'avvento della attuale presidenza Trump, i continui cambiamenti delle politiche commerciali e in generale delle politiche sull'apertura dei paesi sembrano confermare questa instabilità. I dati sul commercio internazionale ne sono il riflesso: dopo il deciso rimbalzo a seguito della pandemia mondiale, le esportazioni mondiali hanno avuto una brusca frenata nel 2023, per poi riprendere negli anni successivi. Secondo le più recenti stime della World Trade Organization (Wto), gli scambi mondiali di merci cresceranno nel 2025 del 2,4%, un ritmo positivo e superiore alle attese dato l'aumento dell'incertezza. Ma non si tratta certamente di un dato esaltante, leggermente inferiore alla crescita del Pil mondiale, e destinato a rallentare nel 2026 (Figura 4.1).

FIG. 4.1 - VARIAZIONI DEGLI SCAMBI DI MERCI IN VOLUME
(INDICE 2019 =100)



Fonte: WTO

I dati, dunque, suggeriscono che il trend del commercio mondiale continua a essere in crescita e che non siamo certo davanti alla fine della globalizzazione, ma probabilmente stiamo assistendo a un significativo cambiamento nel suo andamento.

Le politiche economiche di molti paesi (Stati Uniti *in primis*), che hanno avuto un ruolo cruciale nell'accelerazione della globalizzazione, sono sempre più guidate da considerazioni geostrategiche piuttosto che da obiettivi puramente economici e di sviluppo. Questo cambiamento di obiettivi sta modificando gli assetti dei mercati mondiali.

La crisi del sistema di regole sugli scambi disegnato dopo la Seconda guerra mondiale

Dietro ai dati citati relativi al commercio mondiale si nascondono differenze significative tra aree geografiche, settori produttivi e categorie merceologiche, nonché una crescente rilevanza degli scambi internazionali di servizi, in continuo aumento. L'espansione della globalizzazione lungo l'arco di decenni è stata possibile anche grazie a paesi e settori che fino a non molto tempo fa ne erano esclusi, e si è concretizzata anche grazie alla presenza di un sistema di regole disegnato proprio per portare a tale estensione.

I pilastri fondamentali del sistema multilaterale degli scambi creato subito dopo la Seconda guerra mondiale con la firma del General Agreement on Tariffs and Trade (Gatt), l'accordo multilaterale che è alla base del Wto, sono i principi della nazione più favorita, della reciprocità e della trasparenza, e mirano proprio a creare un sistema di regole non discriminatorio, che consenta anche a paesi economicamente più piccoli e meno forti di partecipare agli scambi commerciali globali in modo vantaggioso.¹

Il principio della nazione più favorita (Most-Favoured-Nation, Mfn) impone che ogni vantaggio commerciale concesso da un membro del Wto a un altro paese – ad esempio una riduzione tariffaria o un accesso preferenziale al mercato – debba essere esteso immediatamente e incondizionatamente a tutti gli altri membri. Tale regola mira a evitare discriminazioni

¹ Si veda www.wto.org.

tra partner commerciali e a garantire parità di trattamento, salvo le specifiche eccezioni previste dagli accordi Wto, come le unioni doganali o i regimi preferenziali a favore dei paesi in via di sviluppo.

La reciprocità si riferisce al principio secondo cui le concessioni commerciali negoziate tra i membri dovrebbero essere bilanciate. In pratica, l'apertura di un mercato da parte di uno stato è generalmente accompagnata da concessioni equivalenti da parte degli altri. Questo meccanismo incentiva la cooperazione, facilita i negoziati e contribuisce a rendere politicamente sostenibili gli impegni assunti in sede multilaterale.

Il principio di trasparenza richiede che le politiche commerciali, le leggi e i regolamenti che incidono sugli scambi internazionali siano resi pubblici, chiari e accessibili. I membri del Wto sono tenuti a notificare le proprie misure commerciali e a sottoporle a meccanismi di revisione, come il Trade Policy Review Mechanism. La trasparenza rafforza la prevedibilità del sistema commerciale, riduce l'incertezza per gli operatori economici e favorisce il rispetto delle regole comuni.

Nel loro insieme, questi principi concorrono a creare un sistema commerciale multilaterale più equo, stabile e basato su regole condivise. Ma la loro inclusione negli accordi alla base del Wto e la loro durata di decenni non è dovuta tanto a questioni di equità, quanto di efficienza: queste regole erano ritenute di interesse comune, anche dei paesi più grandi ed economicamente più forti, che vedevano favorevolmente una crescita dei mercati mondiali e una sempre maggiore inclusione nel sistema globale delle economie emergenti. Questo meccanismo di inclusione sembra avere funzionato, infatti i paesi che hanno scelto di aderire al Wto sono passati dagli iniziali 23 a oltre 160. Gli effetti positivi della globalizzazione, quindi, sono molto legati non solo ai benefici generali dello scambio ma anche alla presenza di un sistema di regole che ha consentito la creazione di mercati ben funzionanti e trasparenti.

Tuttavia, negli ultimi anni, il sistema di governance economica internazionale nato nel secondo dopoguerra appare inadeguato rispetto alla crescente complessità dell'economia globale, e in qualche modo il Wto è reso inefficiente proprio dal suo successo. Sono aumentati i paesi rilevanti, le filiere produttive sono sempre più estese geograficamente e articolate, e le aspettative dei cittadini più elevate. Ciò rende necessaria una maggiore cooperazione internazionale e un'estensione del sistema di regole ma, paradossalmente, la rende al tempo stesso più difficile da realizzare.

Il principio del consenso, applicato alle decisioni in ambito Wto sulle regole da seguire, i nuovi membri da includere e molti altri principi generali, che in passato ha garantito inclusività e legittimità, richiedendo l'unanimità di tutti i membri rende estremamente difficile aggiornare le regole o concludere nuovi accordi multilaterali tra un numero molto elevato di membri con interessi divergenti. Ne deriva una crescente tendenza a ricorrere ad accordi regionali o plurilaterali, che indeboliscono la centralità del sistema multilaterale, e rende difficilissimo aggiornarlo alle nuove esigenze. Il quadro normativo del Wto riflette un'economia degli scambi prevalentemente basata sui beni, mentre oggi il commercio internazionale è sempre più caratterizzato da scambi di servizi, flussi digitali, dati, proprietà intellettuale e catene globali del valore. Temi centrali come l'e-commerce, l'economia digitale, la concorrenza o il ruolo delle imprese statali non sono disciplinati in modo sufficientemente dettagliato o vincolante dagli accordi esistenti.

La crescente diversificazione dei paesi, per esempio, ha reso il principio di non discriminazione e di pari trattamento del Wto sempre più disatteso. Negli ultimi anni anche la dimensione geopolitica è diventata un forte elemento di discontinuità. Il contesto geopolitico attuale, segnato da crescenti tensioni tra le principali potenze economiche, dal ritorno di politiche industriali e da un maggiore ricorso a misure unilaterali e protezionistiche, mette sotto pressione i principi fondanti del Wto, come il multilateralismo e la non discriminazione. In

questo scenario, l'Organizzazione fatica a conciliare l'esigenza di regole comuni con le strategie nazionali orientate alla sicurezza economica e alla competizione strategica. Essa stessa nelle sue analisi rileva come gli scambi stiano gradualmente riorientandosi lungo linee politiche: il commercio tra blocchi geopolitici "ipotetici", definiti da indici di similarità nelle scelte di politica estera, cresce meno rapidamente degli scambi all'interno degli stessi blocchi. Questo processo di frammentazione è diventato più evidente dopo l'inizio della guerra in Ucraina nel 2022.²

Infine, un ulteriore elemento critico è la paralisi del sistema di risoluzione delle controversie, in particolare dell'Organo d'Appello, il cui blocco compromette l'effettività delle regole Wto. Il blocco è dovuto alla mancata nomina di alcuni giudici, in particolare da parte degli Stati Uniti. Senza un meccanismo pienamente operativo e vincolante, la capacità del Wto di far rispettare gli impegni assunti dagli stati risulta significativamente ridotta.

Nonostante i principi di non-discriminazione e di trasparenza e il crescente numero di paesi membri, in passato il funzionamento dei meccanismi dell'Organizzazione si è basato molto sulle decisioni e sugli accordi di scambio tra Stati Uniti e Unione Europea, di gran lunga le aree di maggior peso economico a livello mondiale. Nel mondo economico bipolare della seconda metà del XX secolo, questo consentiva all'organizzazione di raggiungere decisioni che venivano poi condivise. Ma l'economia mondiale si è spostata da un equilibrio bipolare a uno tripolare o multipolare, con un ruolo crescente della Cina e di altre economie emergenti, rendendo molto più complessi i processi decisionali. E anche se forse si sta tornando a un sistema economico bipolare tra Usa e Cina, questo non necessariamente semplifica lo scenario: il rapporto tra i due è molto diverso dal bipolarismo precedente, e sembra precludere il ritorno al sistema multilaterale del passato.

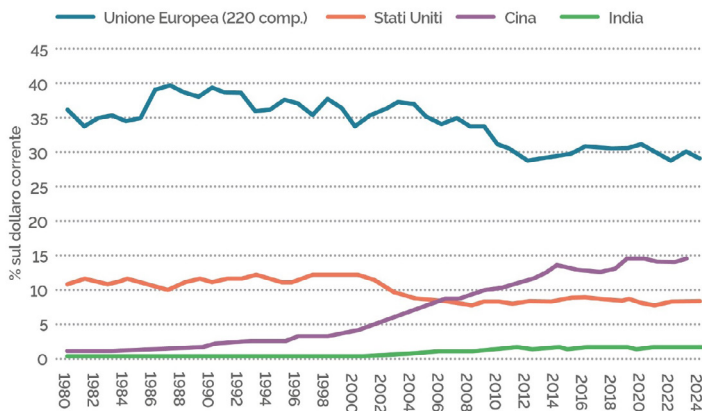
² Sul tema degli scambi per blocchi geopolitici, si veda il lavoro di G. Gopinath, P.O. Gourinchas, A.F. Presbitero e P. Topalova, "Changing global linkages: A new Cold War?", *Journal of International Economics*, vol. 153, 2025.

Il cambio di passo della politica commerciale americana

Le Amministrazioni Usa hanno sostenuto per vari decenni la globalizzazione e le istituzioni internazionali che l'hanno promossa, avendo dei sensibili vantaggi da questi processi. Ma con l'espansione dei mercati mondiali e il coinvolgimento di nuovi attori, questi fenomeni non sono più stati sotto il pieno controllo americano, soprattutto dopo l'avvento della Cina come attore economico primario in molte aree del mondo, e gli Stati Uniti hanno cambiato strategia (Figura 4.2).

La questione del contenimento della crescita economica della Cina ricorre nelle politiche americane da tempo. Negli ultimi due decenni la Cina ha trasformato la mappa del commercio globale, diventando un attore centrale nella manifattura mondiale. In particolare, però, da circa dieci anni, si è passati da una complementarità elevata tra le industrie americane ed europee e quelle cinesi a una rivalità molto maggiore. Oggi la Cina produce internamente molti beni intermedi e finali che prima importava, e compete direttamente nei mercati internazionali, anche in settori a medio-alta tecnologia, storicamente un punto di forza di Usa e di parte dell'UE. Dunque, il problema creato dall'espansione cinese era evidente già durante la seconda Amministrazione Obama, che però aveva cercato di mettere in atto politiche di contenimento allineate con il sistema di regole esistenti. I vincoli posti dal Wto non hanno invece fermato la prima stagione di dazi dell'amministrazione Trump nel 2018-19, caratterizzata da un focus anticinese. Ma nonostante i toni più concilianti, nel periodo successivo l'orientamento di Biden è rimasto sostanzialmente lo stesso, con una crescita degli interventi diretti sul sistema economico da parte del governo Usa.

FIG. 4.2 - PESO DI ALCUNE AREE SUGLI SCAMBI MONDIALI DI MERCI



Fonte: elaborazione su dati UNCTAD

La seconda Amministrazione Trump presenta da subito una strategia tariffaria molto più ampia, irregolare e politicizzata, e non solo focalizzata sulla Cina, senza nessuna considerazione per il sistema formale di regole, e con obiettivi che sembrano molto più generali. Secondo diversi osservatori, l'ossatura teorica della rinnovata strategia protezionista dell'Amministrazione Trump è in parte modellata sulle proposte elaborate dall'economista Stephen Miran, che ha assunto ruoli di primo piano come Chair del Council of Economic Advisers e, successivamente, come membro del Federal Reserve Board of Governors.³

L'approccio di Miran si fonda su una lettura fortemente critica del sistema commerciale e monetario internazionale, che sarebbe distorto a sfavore degli Stati Uniti. Secondo Miran, gli Usa sosterebbero un "costo" eccessivo nel garantire sicurezza

³ Si veda ad esempio "The tariff madness of King Donald, explained", *The Economist*, 10 aprile 2025; M. Beckley, "The Age of American Unilateralism, How a Rogue Superpower will Remake the Global Order", *Foreign Affairs*, 16 aprile 2025; B. Kelly e M. Hirson, "The Limits of a U.S.-China Deal", *Foreign Affairs*, 7 marzo 2025.

globale e stabilità geopolitica alle democrazie occidentali, costo che si manifesterebbe in un dollaro strutturalmente forte, che rende le esportazioni americane relativamente costose e le importazioni troppo economiche, contribuendo a deficit commerciali persistenti e al declino dell'industria manifatturiera interna. Su questa base, il piano propone un uso estensivo delle tariffe doganali come leva di politica industriale e geopolitica, con dazi medi fino al 20%, finalizzati a incentivare il *reshoring* produttivo e la rinascita della manifattura americana, ridurre il disavanzo commerciale e riequilibrare i rapporti con partner e alleati. Le tariffe vengono concepite non solo come strumento economico, ma anche come mezzo di pressione politica all'interno di un più ampio "New Grand Bargain" internazionale.

Molte analisi sottolineano però numerose criticità del piano Miran.⁴ In particolare, l'idea che il ruolo internazionale del dollaro sia il risultato di un sacrificio imposto agli Stati Uniti appare poco realistica, dal momento che hanno beneficiato di questa posizione a lungo. Di fatto, per via dello status di moneta di riserva internazionale del dollaro, grazie a fattori strutturali come l'affidabilità istituzionale e la profondità dei mercati finanziari Usa, gli Stati Uniti hanno beneficiato di forti afflussi di capitali finanziari, permettendo in tal modo ai propri cittadini di consumare più di quanto producessero. Inoltre, la chiusura dei mercati americani e il protezionismo sui beni intermedi rischiano di danneggiare le catene globali del valore, senza produrre una riduzione duratura del deficit commerciale, come già dimostrato dall'esperienza tariffaria del 2018-19, e come mostrano i primi dati disponibili per il 2025.

Nel complesso, il piano Miran emerge come una strategia ambiziosa per gli Stati Uniti di governare sia gli assetti economici globali, sia le alleanze geopolitiche. Questa impostazione ha portato a una significativa svolta protezionistica nella politica

⁴ Per esempio, *L'economia internazionale nell'era dei dazi*, Osservatorio Monetario 3-2025, Università Cattolica del Sacro Cuore.

commerciale statunitense, con implicazioni sia economiche sia geopolitiche. I critici evidenziano rischi di ritorzioni commerciali, aumento dei costi per i consumatori e frizioni con partner tradizionali, mentre i sostenitori ne sottolineano l'utilità per via dell'urgenza di difendere la base industriale e riequilibrare i rapporti commerciali globali. Ma lo schema è teoricamente fragile, caratterizzato da contraddizioni interne perché mescola il ruolo geopolitico, commerciale e valutario del dollaro, non considera effetti di *trade diversion*, e mostra una sottovalutazione degli effetti macroeconomici e sistemici delle tariffe. Sebbene gli Usa continuino ad avere un ruolo centrale nell'economia mondiale, il loro peso è fortemente ridimensionato rispetto a un decennio fa, e quindi le possibilità di raggiungere questi obiettivi sembrano basse, mentre è elevato il rischio di accentuare frammentazione, incertezza e instabilità nel commercio globale, che potrebbe penalizzare anche le imprese americane.

La posizione del resto del mondo e dell'Unione Europea

Molti paesi che hanno tratto beneficio dalla globalizzazione rischiano di essere fortemente danneggiati da un sistema di scambi globali senza regole o basato su meccanismi imposti unilateralmente dagli Usa. Il sistema produttivo a livello mondiale che ha sviluppato complesse e articolate catene del valore grazie alla riduzione delle barriere tra paesi e dei costi di transazione, consentendo una produzione efficiente e relativamente poco costosa di molti beni, può a fatica sopravvivere ai cambiamenti in atto. Per le economie emergenti orientate all'export, in particolare per quelle che si trovano in segmenti a basso o medio valore aggiunto delle catene globali del valore (Messico, Vietnam, alcuni paesi del Sud-Est asiatico e dell'America Latina), la presenza sui mercati globali può diventare più difficile. Sebbene alcuni di questi paesi possano beneficiare temporaneamente di fenomeni di *trade diversion*,

l'aumento generalizzato del protezionismo e l'instabilità delle regole riducono nel medio periodo le opportunità di crescita basate sul commercio internazionale.

Ma anche i paesi avanzati possono essere danneggiati. Per l'Unione Europea, il Giappone e la Corea del Sud, con tariffe generalizzate o "reciproche" sui beni intermedi e manifatturieri, aumentano i costi, si riduce la competitività delle esportazioni e si crea incertezza negli investimenti. Inoltre, l'uso delle tariffe come strumento geopolitico mina relazioni consolidate con alleati storici. Per questi paesi è forse più facile riorientare i propri flussi commerciali verso paesi diversi dagli Stati Uniti, come mostra la complessiva tenuta degli scambi anche nel 2025, ma non sono cambiamenti a basso costo.⁵ L'Europa in particolare rischia di trovarsi "bloccata nel mezzo" della competizione tra Usa e Cina, con costi energetici più elevati, mentre la competitività tecnologica viene erosa dalla concorrenza internazionale e dalle crescenti difficoltà di accesso ad alcuni mercati.

Un impatto rilevante riguarda anche i paesi fortemente dipendenti dal dollaro, sia come valuta di riserva sia come moneta di denominazione del debito estero. Una strategia volta a indebolire o politicizzare il ruolo internazionale del dollaro aumenterebbe la volatilità finanziaria globale, penalizzando soprattutto le economie con mercati finanziari meno profondi e maggiore vulnerabilità ai movimenti dei capitali.

La Cina, pur essendo un obiettivo implicito della strategia Miran, presenta un quadro più ambiguo. Da un lato, è colpita direttamente da tariffe e misure restrittive; dall'altro, possiede una maggiore capacità di risposta attraverso politiche industriali, diversificazione dei mercati di sbocco e controllo dei flussi finanziari. Tuttavia, il rallentamento del commercio globale e la frammentazione in blocchi riducono comunque l'efficienza del sistema internazionale, con costi anche per Pechino.

⁵ N. Woods, "Order Without America. How the International System Can Survive a Hostile Washington", *Foreign Affairs*, 22 aprile 2025.

Infine, il sistema multilaterale nel suo complesso viene danneggiato dalla crescente instabilità, colpendo indirettamente tutti i paesi che traggono beneficio da regole stabili, prevedibilità e risoluzione istituzionalizzata delle controversie. In questo senso, i costi maggiori non ricadono solo su singoli stati, ma sull'economia globale nel suo insieme, attraverso maggiore incertezza, minori investimenti e una crescente frammentazione degli scambi.

Il commercio mondiale resisterà se vale tutto?

Le tensioni geopolitiche incidono sulle variabili economiche tramite molteplici canali: fiducia di imprese e consumatori, prezzi dell'energia e delle materie prime, tassi di cambio e scelte di politica economica. Ma sebbene vari analisti manifestino timori fondati, l'economia globale e il commercio internazionale continuano comunque a dimostrare una resilienza sorprendente. Questa è legata al fatto che la maggior parte dei paesi segue le regole di base di funzionamento dei mercati mondiali, che hanno permesso per oltre trent'anni alla globalizzazione di essere uno dei motori fondamentali della crescita.

Quel sistema di scambi non è scomparso, ma sta cambiando rapidamente, e ciò che potrebbe essere raffigurato è un panorama meno lineare, più frammentato, certamente più politico, in cui la geografia degli scambi comincia a riflettere fedelmente quella dei conflitti geopolitici; la politica estera sta ridefinendo le rotte commerciali. Non sorprende che l'incertezza sia diventata dominante. In questo equilibrio precario, un'eventuale correzione del mercato azionario americano o un significativo rallentamento di quell'economia potrebbero riflettersi sulla domanda globale e amplificare la tensione già palpabile tra Stati Uniti, Cina ed Europa. Meno importazioni americane significherebbero una Cina ancora più aggressiva sui mercati mondiali, alimentando la tentazione protezionistica delle economie avanzate.

Tuttavia, la resilienza dell'economia reale, capace finora di assorbire shock che in passato avrebbero provocato recessioni profonde, mostra che la rete di connessioni che si è sviluppata a livello globale continua a resistere. La rottura delle regole passate rende gli scambi più difficili e rischiosi, ma non li ha finora fermati. Dunque, il destino del commercio mondiale è tutt'altro che scritto. La tentazione del protezionismo cresce, soprattutto negli Stati Uniti, dove il dibattito politico guarda con favore al "decoupling" e a un ridimensionamento del multilateralismo. Ridurre gli scambi e isolarsi può far guadagnare consenso nel breve periodo, ma nel lungo rischia di rendere il mondo più povero, meno stabile e più vulnerabile.

Di fronte a questa transizione complessa, una cosa appare chiara: non è la fine del commercio globale, ma la fine della sua versione ingenua. Il commercio continuerà, ma in un ambiente più selettivo, più costoso e più politico, che richiede di scrivere nuove regole.

5. Finanza, criptovalute e dollaro: liberi fino a che punto?

Franco Bruni

Nel 2025 i mercati finanziari sembrano non aver risentito delle tensioni geopolitiche. È stato un anno di borse al rialzo e di relativa stabilità finanziaria, nonostante guerre commerciali e militari, la rottura delle regole multilaterali e i rischi che tutti hanno avvertito; come mai? Dobbiamo temere che si tratti solo di un ritardo di reazione e che, se la geopolitica non migliora, la finanza e le monete entrino in seria crisi?

Va anche tenuto presente che il sistema monetario e finanziario internazionale ha da qualche tempo, anche al di là del recente deterioramento delle relazioni internazionali, dei seri problemi strutturali ed evolutivi che richiederebbero di essere trattati in modo cooperativo e multilaterale, con riforme condivise, nuove regole e sorveglianza comuni. Se si tardasse troppo a farlo, la fragilità finanziaria del mondo crescerebbe e una crisi anche peggiore di quella del 2008 di Lehman diverrebbe meno improbabile. Nel seguito, alcuni di questi problemi vengono brevemente descritti.

La questione da sottolineare è che essi non possono essere affrontati nel mondo del “liberi tutti”, dove si dissolvono le regole e il multilateralismo, dove fra i paesi prevale lo scontro fra la forza finanziaria, economica e militare, dove le istituzioni internazionali perdono il supporto di stati chiave e l’incisività del loro operare. Se dunque il litigio geopolitico può creare *direttamente* e improvvisamente pericolosi shock finanziari,

può anche causare indirettamente, nel medio periodo, un deterioramento del sistema di regole finanziarie che rende i mercati sempre più fragili fino a spingerli in crisi.

Bella finanza con brutte guerre: è sostenibile?

Durante il 2025 l'indice azionario statunitense S&P 500¹ è salito quasi del 17% recuperando rapidamente il brusco calo di marzo e aprile, coincidente con i peggiori annunci dei dazi di Trump. Sembra qualcosa di più di una resilienza al clima geopolitico. Il fenomeno non è limitato al mercato statunitense, anzi: l'indice più usato dell'insieme delle borse mondiali² lungo l'arco dell'anno è aumentato più dello S&P 500 e quello delle borse dei Paesi Emergenti³ è cresciuto più del 28% e in marzo-aprile ha sofferto molto meno.

Anche il controvalore in dollari dei titoli a reddito fisso, privati e pubblici,⁴ è cresciuto di circa il 5% in media nel mondo, anche come riflesso del fatto che i rendimenti dei titoli sono scesi in seguito alla riduzione delle aspettative di inflazione. Durante il 2025 l'intera curva dei rendimenti dei titoli di stato Usa ordinati dalle scadenze brevi a quelle più lunghe, si è nettamente abbassata, anche se è scesa meno per le scadenze più lunghe. Come dire che i prezzi di mercato dei *Treasuries* sono cresciuti. I titoli statunitensi privati hanno fatto anche meglio.

Secondo il Fondo monetario internazionale,⁵ l'inflazione mondiale dei prezzi al consumo, che era stata del 5,8% nel 2023, già 1% in meno dell'anno prima, ha continuato a

¹ <https://www.investing.com/indices/us-spx-500-historical-data>

² FTSE All World Index: <https://it.investing.com/indices/ftse-all-world>

³ MSCI Emerging Market Index: <https://it.investing.com/indices/ftse-all-world>

⁴ Bloomberg Global-Aggregate Total Return Index Value Hedged USD: <https://www.bloomberg.com/professional/products/indices/quote/LEGATRUH:IND>

⁵ <https://www.imf.org/external/datamapper/PCPIPCH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOORLD>

scendere nel 2025 fino al 4,2% ed è attesa al 3,7% nel 2026. Quanto alla crescita del Pil mondiale, stimata al 3,2%,⁶ è stata in lieve flessione, soprattutto a causa del rallentamento dei paesi avanzati, cresciuti in media dell'1,6% contro l'1,8% del 2024 e rispetto al 4,2% dei Paesi emergenti e in via di sviluppo.

Nel frattempo, le guerre tariffarie e militari e, più in generale, il deterioramento geopolitico hanno trovato riscontro in forti aumenti dei vari indici di rischio e incertezza globali. Fra i principali: l'indice di rischio geopolitico⁷ è cresciuto di circa il 20% nel 2025, mentre era stato piuttosto stabile fino al novembre 2024, quando fu eletto Trump; il *World Uncertainty Index*⁸ più che triplica il suo valore; il *Global Policy Uncertainty Index*⁹ (GEPU-ppp) dei primi nove mesi del 2025 risulta in media del 76% maggiore della media di tutto il 2024.

Eppure, l'indice più diffuso delle aspettative di volatilità del mercato azionario, il Vix,¹⁰ a fine anno valeva meno di 15, due punti meno di inizio anno, anche se ha raggiunto il picco di 52 durante la crisi di inizio aprile. Dalla fine di aprile non è mai stato sopra i 25 punti.

Nel complesso, dunque, il forte aumento dell'incertezza e dei rischi geopolitici ha rallentato un poco la crescita, ha forse frenato ma non interrotto la riduzione dell'inflazione ma, soprattutto, ha consentito ai mercati finanziari di aumentare significativamente e con un'apparente stabilità i valori di borsa di azioni e obbligazioni. Come spiegare questo divorzio fra finanza e geopolitica?

Non è facile rispondere ma alcune spiegazioni sono possibili.

Innanzitutto, i mercati finanziari tendono spesso a riflettere difficoltà e rischi dell'economia reale e delle fragilità finanziarie

⁶ *Ibidem*.

⁷ Il più diffuso, il Gpr di Caldara e Jacoviello: <https://www.matteoiacoviello.com/gpr.htm>

⁸ WUI Global: <https://worlduncertaintyindex.com/>

⁹ GEPU-ppp: https://www.policyuncertainty.com/global_monthly.html

¹⁰ CBOE Volatility Index (VIX): <https://it.investing.com/indices/volatility-s-p-500>

con imprevedibili anticipi o ritardi. Per questo motivo non riescono sempre a disciplinare tempestivamente le politiche economiche finanziariamente imprudenti, punendole con cali delle borse, riduzione del credito e congelamenti della liquidità. Punizioni che possono giungere quando è troppo tardi. Il recente Rapporto del Fmi sulla stabilità finanziaria ha un titolo significativo: *Shifting Ground Beneath the Calm*.

Inoltre, i titoli a reddito fisso sono stati sostenuti (senza meriti propri) dalla discesa dei tassi delle banche centrali e gli indici dei prezzi delle azioni risultano gonfiati dall'aumento del peso che in essi hanno le azioni delle grandi imprese, spesso più redditizie delle medio-piccole. Ad esempio, l'indice delle azioni delle imprese Usa meno grandi¹¹ aveva sofferto un po' di più nella crisi di borsa primaverile ma, soprattutto, è salito poco più del 5% lungo tutto l'anno: meno di un terzo dell'aumento dello S&P 500. In Europa un indice analogo¹² è salito del 10%, contro il 19% dell'indice EuroStoxx50.¹³ La divaricazione nelle dimensioni e nelle valutazioni di mercato tra imprese grandi e piccole è crescente e preoccupante.

La divaricazione fra la congiuntura geopolitica e quella economico-finanziaria può spiegarsi anche col ritmo molto rapido del progresso tecnologico e, ancor più, delle aspettative più o meno realistiche di ulteriori progressi per i prossimi anni. La media del valore delle azioni delle "magnifiche 7" dell'alta tecnologia Usa nel 2025 è cresciuta del 25%.¹⁴ Si pone qui un problema di sostenibilità. L'effetto diretto e indiretto dell'IA potrebbe rivelarsi sostenibile nel tempo, anche perché, a differenza della precedente tech-bolla di fine Novecento, la dinamica attuale è centrata su protagonisti grandi, "solidi" e piuttosto diversificati nei rischi.

¹¹ S&P 600 Small Cap: <https://it.investing.com/indices/s-p-600-small-cap>

¹² STOXX Europe Small 200 EUR NR (SCXR): <https://www.investing.com/indices/stoxx-europe-small-200-eur-nr>

¹³ Euro Stoxx 50 (STOXX50E): <https://it.investing.com/indices/eu-stoxx50>

¹⁴ <https://www.cnbc.com/quotes/.MAG7>

Resta tuttavia l'immaterialità degli *assets* che mantiene incertezza nelle valutazioni. Inoltre, alcuni osservatori individuano circuiti viziosi fra i grandi: NVIDIA investe \$100 miliardi in OpenAI, che li usa per pagare Oracle che così può comprare chips da NVIDIA.¹⁵ Alcuni citano anche l'accordo da 38 miliardi di inizio novembre fra Amazon e OpenAI per i chip NVIDIA.¹⁶

Un altro problema di sostenibilità, che non riguarda solo l'high tech, è legato a un eccesso di leverage negli acquisti di azioni, che avvengono spesso con varie forme di indebitamento, anche non del tutto trasparenti né ben vigilate dalle autorità finanziarie. L'abbondante liquidità creata dalle banche centrali negli anni passati, con i tassi prossimi allo zero e i *Quantitative Easing*, ha avuto un suo peso nel sostenere i corsi di borsa di azioni e obbligazioni, che gli investitori hanno acquistato anche nel tentativo di ridurre la liquidità dei singoli portafogli, pur essendo impossibile farlo in aggregato, visto che sono le politiche monetarie a determinare la liquidità totale. Le banche centrali, fra l'altro, hanno trovato il modo, nel 2023 e 2024, gli anni della disinflazione, di alzare i tassi fissandoli direttamente, dissociandoli dall'andamento della liquidità, con un metodo che ha proprio il nome tecnico di "regime di liquidità in eccesso".¹⁷

Va detto comunque che il successo dell'operazione di rapida riduzione dell'inflazione, avvenuta nonostante il permanere degli eccessi di liquidità, sia negli Stati Uniti sia nell'area euro, ha avuto in sé un messaggio ottimistico anche per i mercati finanziari.

¹⁵ S. Tresoldi, "Il valzer dei miliardi tra Nvidia, OpenAI e Oracle: genio o illusione?", *Il Sole 24 Ore*, 14 ottobre 2025.

¹⁶ B. Simonetta, "OpenAi sigle un accord da 38 miliardi con Amazon", *Il Sole 24 Ore*, 3 novembre 2025.

¹⁷ P. Åberg, M. Corsi, V. Grossmann-Wirth, T. Hudepohl, Y. Mudde, T. Rosolin e F. Schobert, Occasional Paper Series, [Demand for central bank reserves and monetary policy implementation frameworks: the case of the Eurosystem](#), n. 282, Federal Reserve Bank, settembre 2021.

Il fattore principale dei rialzi borsistici è però quello essenziale: l'aumento dei profitti, favorito anche dalla crescita modesta dei salari reali. Negli Usa l'aumento dei salari reali fra il terzo trimestre del 2024 e quello del 2025 è stimato minore dell'1,5%.¹⁸ Nell'eurozona, nel terzo trimestre del 2025, i salari nominali¹⁹ risultavano in media più alti del 3% rispetto a un anno prima, 0,9% in più dei prezzi al consumo, ma questo incremento del potere d'acquisto non fa che aiutare a compensare la forte diminuzione degli anni precedenti: infatti, alla fine del 2024 i salari reali erano appena tornati prossimi ai livelli di fine 2021.²⁰

I profitti complessivi delle società statunitensi²¹ nel terzo trimestre del 2025 sono stati quasi del 7% superiori che nel trimestre corrispondente del 2024 e, in rapporto al valore dell'indice S&P500, sono diminuiti meno dello 0,5%. Il rapporto prezzo/utili dello S&P 500²² da dicembre 2024 a dicembre 2025 è cresciuto solo da 29 a 31. Il livello di questo indicatore può preoccupare, visto che è circa 13 punti più alto che per le azioni europee²³ ed era 7 punti più basso poco prima che scoppiasse la bolla tecnologica degli anni Novanta.

¹⁸ <https://fred.stlouisfed.org/series/LES1252881600Q>. Dello 0,4% il guadagno reale medio settimanale, dello 0,7% quello orario: bls.gov/news.release/realer.t01.htm

¹⁹ <https://tradingeconomics.com/euro-area/wage-growth>

²⁰ https://www.ecb.europa.eu/press/economic-bulletin/focus/2025/html/ecb.ebbox202505_04~a71cdfc394.en.html

²¹ tradingeconomics.com/united-states/corpora1

²² <https://worldperatio.com/index/sp-500/>

²³ <https://worldperatio.com/area/europe/>: per altro cresciuto, lungo il 2025, quasi esattamente come il rapporto dello S&P 500. La differenza del livello dei rapporti prezzo utili fra Usa ed Europa ha anche spiegazioni strutturali, come i diversi contesti regolamentari e fiscali, la composizione degli indici e le tipologie delle imprese quotate.

La geopolitica nasconde problemi finanziari urgenti?

Se non dovessimo usare quel poco di diplomazia multilaterale che rimane in vita nel caos geopolitico di oggi per sopravvivere a guerre tariffarie e militari, dovremmo spenderla per accordarci su alcune questioni che, almeno nel medio-lungo periodo, turbano l'efficienza e, soprattutto, la stabilità dei mercati finanziari globali. Quali questioni?

La lista può essere più o meno dettagliata ma è comunque abbastanza lunga. Il problema più generale è l'effetto secondario indesiderabile di un dato molto positivo, cioè la forza e la resilienza della globalizzazione finanziaria, il forte e crescente collegamento fra i mercati e gli intermediari di tutto il mondo.

Dopo essere cresciuta insieme alla globalizzazione del commercio, quella finanziaria non l'ha seguita nell'arresto e nella lieve tendenziale inversione avvenuta dalla crisi del 2008-09, una crisi di origini finanziarie divenuta molto commerciale e "reale" ma che non ha avuto conseguenze rilevanti e durature per la globalizzazione finanziaria. L'indice di globalizzazione finanziaria²⁴ è aumentato quasi del 20% dal 2000 al 2023, senza nessuna inversione significativa salvo una diminuzione del 3% nell'anno della crisi Lehman. Non ci sono ancora dati completi degli ultimi due anni, ma per ora non appaiono sintomi di inversioni di queste tendenze.

La continua crescita della globalizzazione finanziaria può migliorare le opportunità di finanziamento e l'allocazione globale delle risorse, rendendo più produttiva l'economia mondiale. Ma se non è regolata in modo adeguato e globalmente concertato rischia di creare disordine e speculazione, peggiorare la produttività, nonché trasmettere dappertutto e amplificare shock economico-finanziari negativi che sarebbero isolati

²⁴ Gli indici di globalizzazione più usati sono calcolati dallo Swiss Economic Institute (indici Kof), ottenibili utilizzando grafici e numeri alla pagina: <https://kof.ethz.ch/en/forecasts-and-indicators/indicators/kof-globalisation-index.html>

e localmente contrastabili. Dopo il 2008 fu la finanza a trasformare una crisi immobiliare inizialmente localizzata in alcune parti degli Usa in un tremendo shock mondiale. Le carenze di regolamentazione e vigilanza finanziarie, che furono allora individuate fra le cause di quella repentina diffusione, sono state affrontate e rimediate in modo insufficiente: è questo il primo problema che un mondo meno conflittuale di quello attuale dovrebbe permettere di affrontare, anche potenziando quel *Financial Stability Board* che, appunto, fu costituito nel 2009.²⁵

L'urgenza di adeguare la regolamentazione dipende anche dal rapido diffondersi della digitalizzazione della finanza e dei metodi di pagamento e circolazione di denaro e titoli. Anche in paesi poco sviluppati economicamente e finanziariamente la digitalizzazione procede rapidamente. L'indice Onu di implementazione delle misure e delle infrastrutture necessarie per la digitalizzazione dei pagamenti²⁶ ha superato il 70% globalmente (era il 58% nel 2019) ed è prossimo al 50% per i paesi meno sviluppati (dov'era al 35% nel 2021).

La digitalizzazione accelera molto la velocità di circolazione internazionale degli strumenti monetari e finanziari che, per essere benefica, richiede norme e convenzioni ben coordinate globalmente. Oltretutto, la digitalizzazione, favorendo lo sviluppo delle cosiddette criptovalute, richiede sforzi speciali di regolamentazione e vigilanza, concordati internazionalmente, per evitare incidenti e imbrogli che possono inquinare la fiducia di imprese e famiglie nel sistema dei pagamenti, negli intermediari bancari e non bancari, negli strumenti di risparmio e investimento.

Non è solo la digitalizzazione a rendere urgente il miglioramento e l'armonizzazione globale delle regole finanziarie. Vanno armonizzate le regolamentazioni e gli stili con cui le autorità nazionali vigilano le banche, gli intermediari

²⁵ fsb.org

²⁶ <https://www.untfsurvey.org/world>

non bancari, le borse, che rimangono troppo differenti anche fra paesi e regioni che scambiano molto intensamente servizi finanziari, come Usa, Regno Unito e Unione Europea. Per non parlare delle ingiustificabili differenze che rimangono fra i Paesi membri UE che impediscono la formazione di un'area euro davvero integrata. L'Italia, da sola, sta bloccando la ratifica della riforma del Meccanismo Europeo di Stabilità che, per il suo ruolo potenziale nel realizzare l'assicurazione europea dei depositi bancari, è un passo essenziale verso una vera unione bancaria.

L'attenzione quasi morbosa dei media, degli operatori economici e dei politici, per le minime variazioni dei tassi di interesse delle banche centrali, appare mal riposta e poco rilevante rispetto a quella che andrebbe posta all'evoluzione e alla convergenza delle normative che devono garantire la solidità, la correttezza, la trasparenza e l'efficienza delle banche, dei fondi di investimento, dei mercati dei titoli. Ma, di nuovo, la cooperazione globale, ancora ricca formalmente di comitati e collaborazioni dedicate a coordinare e migliorare le regole finanziarie, è oggi distratta dalle preoccupazioni geopolitiche.

L'aggiornamento profondo e globalmente coordinato della regolazione delle banche e della digitalizzazione è davvero urgente. Negli Usa crescono le pressioni delle lobby vicine alle posizioni di Trump, perché acceleri in vario modo la deregolamentazione di banche e finanza che è già in corso. Potrebbe instaurarsi una pericolosa concorrenza internazionale nel deregolamentare.

La diffusione degli asset digitali trasferibili con *distributed ledger* e l'impegno delle stesse banche centrali a creare monete virtuali, che permettono anche pagamenti indipendenti dai circuiti bancari, tende a spiazzare il ruolo tradizionale delle banche di deposito. Esse si vedono disintermedate e cercano di ampliare forme di raccolta e modelli di business che le rendono sempre più simili a intermediari non bancari, i quali sono regolati meno e diversamente. Si dovrebbe provvedere con urgenza e internazionalmente a fare ordine in un mondo

bancario e finanziario che cerca di capire e disegnare il suo futuro. Altrimenti si rischiano due guai opposti: quel mondo può tremare in processi disordinati di concorrenza e innovazione sregolata, oppure soffocare per interventi regolatori nazionali che tolgono all'innovazione il respiro internazionale o la reprimono, nell'insulso tentativo di evitarne ogni rischio. Ovviamente, ne soffrirebbero le imprese e gli individui che utilizzano servizi finanziari, nonché la produttività e la crescita.

Il problema del dollaro

Le tensioni geopolitiche e le intemperanze dell'Amministrazione statunitense hanno un impatto diretto su un altro aspetto del quale la cooperazione mondiale dovrebbe prendere atto, facendo seguire decisioni e provvedimenti opportuni: il possibile indebolimento del ruolo del dollaro e della fiducia nel mercato dei capitali Usa, finora indispensabili per la fluidità del commercio e della finanza internazionali.

Nel 2025 il dollaro si è svalutato più del 12% rispetto all'euro, del 7% rispetto alla sterlina, del 15% rispetto al franco svizzero, di circa il 4% rispetto allo yuan cinese, rimanendo stabile solo rispetto allo yen giapponese. In tutti i 5 casi, la svalutazione si è accentuata in coincidenza con lo spavento geopolitico causato dall'annuncio dei dazi in primavera, anche se lo yuan, prima di rivalutarsi, si è bruscamente se brevemente valutato anch'esso per il timore dei provvedimenti specifici di Trump anticinesi. Nel complesso le tensioni geopolitiche hanno sfavorito il dollaro mentre tradizionalmente nelle fasi rischi globali, anche causati dagli Usa, la moneta statunitense tendeva ad apprezzarsi come "moneta rifugio". Un mutamento importante per valutare il futuro ruolo del dollaro.

Ma come indicatore di fiducia nel dollaro e nel debito statunitense è ancor meglio guardare, ad esempio, il cosiddetto *swap spread* sui titoli del Tesoro a 10 anni, che misura il costo dell'indebitamento pubblico a medio-lungo termine al netto delle aspettative di variazione dei tassi di interesse entro tale

orizzonte. Dalla seconda metà dello scorso decennio l'indicatore ha fluttuato attorno allo zero, prevalentemente in una fascia di ± 5 punti base, con rari sbandamenti entro i ± 10 . In sostanza: un rischio-paese Usa non significativo. Ha cominciato a diventare sempre più negativo – segnalando dunque un aumento del rischio Usa – nella seconda metà del 2023, toccando i 15 punti, ed è poi precipitato nel 2024, soprattutto in coincidenza dell'elezione di Trump, giungendo ai -30 punti. È poi risalito in gennaio, pur rimanendo nettamente negativo, per tornare a cadere soprattutto in primavera, quando furono annunciati i dazi del *Liberation Day*, arrivando a -35. Per confronto, gli indicatori di sfiducia dei debiti pubblici italiano e francese sono più alti (attorno a -60), ma il confronto è viziato dal fatto che Italia e Francia non sono libere di creare a piacimento la moneta, l'euro, nella quale sono espressi i loro debiti, mentre i titoli del Tesoro degli Stati Uniti sono denominati nella moneta emessa dal paese, la più accettata e utilizzata nel mondo. Per la Germania invece, l'indicatore fluttua in una stretta fascia attorno allo zero da un anno e mezzo, dopo esser sceso in cinque anni da valori positivi elevati, che facevano del debito pubblico tedesco il rifugio di sicurezza per ottenere il quale la finanza globale era addirittura disposta a pagare interessi anziché riceverli.

All'inizio di settembre c'è però stata una svolta nei rendimenti dei titoli pubblici Usa. L'indice di fiducia è risalito quasi continuamente, dimezzando la misura del rischio percepito e passando da -30 a -15 punti base. Le ragioni sono probabilmente il ridimensionamento della severità e dei danni previsti dei dazi e di altri controlli commerciali, la lentezza con la quale i dazi si sono riflessi sull'inflazione, un principio di rilassamento dei tassi di interesse a breve e un freno al riassorbimento della liquidità da parte della banca centrale, nonché qualche vantato successo nelle mosse di politica estera Usa. C'è forse anche il rafforzarsi della convinzione, da parte dei gestori di portafogli finanziari, che per ora il mercato dei capitali statunitense, per quanto mostri inusitate rischiosità, non ha vere alternative, per varietà ed efficienza di strumenti di investimento e gestione.

Gli intermediari finanziari e il settore privato americani sono senz'altro coinvolti nelle vicende di rischio di un sistema che sta attraversando un periodo geopoliticamente instabile. Ma la maggior parte del peggioramento del rischio-paese Usa è ascrivibile alla finanza pubblica. Dal marzo del 2022 al gennaio di quest'anno l'eccesso di rendimento delle migliori obbligazioni private americane rispetto ai titoli di stato,²⁷ che compensa l'attesa maggior rischiosità delle prime, è sceso molto, da 100 a 30 punti base, soprattutto per il crescente rischio percepito dai mercati nei titoli di stato, vista la crescita fuori controllo del loro ammontare. Ha poi invertito il movimento, risalendo fino a 55 punti, contemporaneamente alla discesa dei rendimenti dei *Treasuries*, pur essendo precipitato di 50 punti nei circa 50 giorni successivi al *Liberation Day*. Lo sconto delle migliori obbligazioni private rispetto a quelle pubbliche ha avuto dunque un movimento simmetrico a quello dei titoli pubblici, lasciando dunque i rendimenti privati più stabili. Ciò conferma che le vicende del "rischio-paese Usa" sono determinate soprattutto dal disordine e l'incertezza della finanza pubblica, oltre che dalle varie intemperanze dell'amministrazione Trump.

Le voci e le previsioni di ridimensionamento del ruolo globale del dollaro e della finanza statunitense si sono rapidamente accresciute con il subentro di Trump alla Casa Bianca. Il che ha persino convinto l'Unione Europea a riprendere con qualche energia in più lo sforzo immane di vincere i nazionalismi dei Paesi membri e creare un mercato monetario e finanziario europeo più unito e omogeneo, anche per contrastare l'investimento oltreoceano degli eccessi di risparmio. Intanto, l'internazionalizzazione del Renmimbi prosegue: in base a dati Swift,²⁸ la quota dei pagamenti in Rmb sul totale in valore dei

²⁷ US AAA Credit Spread: <https://en.macromicro.me/collections/384/spreads/930/us-credit-spread>. Gli andamenti degli spread dei titoli privati con rating inferiori (ibidem) riflettono tendenze simili anche se con specificità dovute ai diversi profili dei rischi degli emittenti.

²⁸ Monthly reporting and statistics on renminbi (Rmb) progress towards becoming an international currency: <https://www.swift.com/sites/default/>

pagamenti mondiali è stata del 3,8% nella media dei 24 mesi terminanti col giugno di quest'anno, contro il 2,6 dei 24 mesi precedenti.

Si tratta di fenomeni probabilmente inevitabili nel lungo periodo, dovuti all'evoluzione naturale dello sviluppo economico e finanziario mondiale, che ridimensiona progressivamente il peso relativo dell'economia statunitense. La ricetta per farvi fronte è teoricamente chiara: coordinare le politiche monetarie delle maggiori banche centrali; sviluppare le tecniche e gli strumenti per garantire a basso costo la stabilità dei tassi di cambio richiesta dagli operatori; far progredire, collegare, regolare e diffondere strumenti di pagamento internazionale, di misurazione dei prezzi e denominazione dei titoli, che non facciano riferimento a un solo paese ma siano sotto la diretta guida e responsabilità di istituzioni multilaterali come il Fmi.

Nei decenni successivi all'ultima guerra mondiale si sono fatti passi concettualmente importanti su questa strada, come il rafforzamento degli *swap agreements* e di altre reti di collegamento fra banche centrali e la creazione dei Diritti Speciali di Prelievo (Dsp). La stessa creazione dell'euro, alla fine del secolo scorso, è stata in parte un riflesso di una prospettiva diversa che si intravedeva nel ruolo del dollaro, esonerato, fra l'altro, dall'essere in vari modi il supporto di ciascuna moneta europea. Ma i Dsp dovrebbero essere profondamente riformati e resi davvero mobilizzabili per prestiti internazionali che riducano le disparità fra i paesi nella capacità di provvedersi di liquidità; gli *swap* dovrebbero farsi più multilaterali e, quanto all'euro, il suo ruolo internazionale è limitato dal fatto che le divergenze regolamentari fra i Paesi membri segmentano il mercato monetario europeo lungo i confini nazionali. Occorrerebbe dunque affrettarsi ad accelerare la cooperazione monetaria mondiale. Il tema non va visto in modo divisivo, come una sconfitta del dollaro o della finanza Usa, ma come la necessità impellente di un mondo sempre più economicamente

multipolare nonché commercialmente e finanziariamente integrato.

Se si lascia indebolire il ruolo monetario e finanziario degli Stati Uniti senza sostituirlo con strumenti e mercati creati e guidati in modo multilaterale, l'inceppamento della credibilità Usa rischia di diventare un ostacolo pericoloso per lo sviluppo economico mondiale nonché un possibile fiammifero di crisi finanziaria davvero globale.

L'elenco dei problemi potrebbe continuare e dettagliarsi. Basti pensare ai debiti pubblici e privati che nel mondo hanno raggiunto livelli prossimi all'insostenibilità, se confrontati con l'entità di ciò che le economie producono. Il Fmi stima che il totale mondiale dei debiti pubblici e privati stia superando il 240% (di cui 95% da debiti pubblici) del Pil (dal 180% medio dell'ultimo decennio del secolo scorso e dal 145% degli anni Ottanta). Il Fondo osserva inoltre che il debito della parte più povera del mondo tende a crescere con le tensioni geopolitiche e raccomanda alle politiche economiche di dare priorità alla riduzione degli indebitamenti. Oltretutto, la necessità di finanziare debiti pubblici eccessivi e aiutare debitori privati in difficoltà, condiziona le politiche monetarie: esercita, cioè, pressioni sulle banche centrali perché creino più moneta di quanta sia opportuna per controllare l'inflazione.

I poteri del Fmi andrebbero rafforzati e resi più indipendenti dalle influenze nazionali, per consentire loro di coordinare in modo giusto ed efficace i rimedi al problema dei debiti e a tutti quelli prima elencati. Particolarmente importante è il fronte delle regolamentazioni internazionali degli intermediari, dei mercati finanziari, dei nuovi circuiti di pagamento digitali. È probabilmente opportuno semplificare alcune regole, facilitarne l'adempimento, renderle più adatte a un sistema finanziario in continua e veloce innovazione; ma una deregolamentazione eccessiva e guidata dalle lobby finanziarie corrisponderebbe a

un “liberi tutti” pericoloso per la stabilità finanziaria mondiale. Inoltre, a essere più “liberi” non sarebbero “tutti” i risparmiatori, investitori, intermediari: i più deboli, i meno vicini alle lobby, chi vuole innovare senza riversarne il rischio sulla collettività, risulterebbero solo vittime della sregolata libertà dei più prepotenti.

Le organizzazioni bancarie e imprenditoriali, le banche centrali, i governi, i media e le opinioni pubbliche, potrebbero far pressioni perché il G20 – anche vincendo le probabili resistenze degli Usa che l’anno prossimo lo presiederanno – affidi a un Fmi rafforzato e più indipendente il coordinamento di una fase di urgente e profondo riassetto della regolamentazione finanziaria internazionale.

6. Energia e clima, un passo avanti e due indietro

Massimo Lombardini

La fine dell'anno rappresenta tradizionalmente un momento di riflessione e di bilancio sui 12 mesi trascorsi. Guardandoci indietro possiamo affermare che il 2025 è stato senza dubbio un anno ricco di eventi nel campo dell'energia e del clima sia, nell'Unione europea sia negli Stati Uniti.

L'insediamento di Donald Trump alla Casa Bianca, ha segnato una svolta radicale delle politiche energetiche e climatiche del paese. Il 20 gennaio 2025, qualche ora dopo il suo insediamento, Trump, con un Ordine Esecutivo, ha ritirato per la seconda volta, gli Stati Uniti dagli Accordi sul Clima di Parigi.¹ Nei mesi seguenti, ha riesumato vecchi progetti di oleodotti, bloccato iniziative nel settore dell'energia eolica, autorizzato nuovi progetti di terminali per l'esportazione di gas naturale liquefatto e concesso permessi di trivellazione per idrocarburi su terreni federali.² A completare il quadro, possiamo aggiungere una guerra commerciale basata su dazi dichiarata al "resto del mondo".

¹ L'Accordo di Parigi è un trattato internazionale del 2015 che impegna quasi tutte le nazioni a limitare il riscaldamento globale ben al di sotto dei 2°C rispetto ai livelli preindustriali, puntando a 1,5°C, attraverso la riduzione delle emissioni di gas serra.

² "Ecco come sta andando il progetto di Trump per il "dominio energetico degli Stati Uniti", *Energia Oltre*.

Nell'Unione Europea il *Green Deal* – il quadro generale delle iniziative energetiche e climatiche europee orientato al raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050 – è stato oggetto di revisione e molte delle sue politiche di decarbonizzazione vengono attualmente “ammorbidite” con iniziative legislative comprensive denominate *Omnibus Packages*.

L'evoluzione delle politiche energetiche e climatiche a scala globale

Donald Trump, noto per le sue posizioni climatoscettiche, aveva ritirato gli Stati Uniti dagli Accordi di Parigi già durante il suo primo mandato. Tale decisione era stata annullata dal presidente Joe Biden, che aveva riportato il paese negli Accordi nel 2021. La nuova uscita degli Stati Uniti dagli Accordi, all'inizio del secondo mandato di Donald Trump, ha indebolito sicuramente il già fragile consenso globale per la lotta al cambiamento climatico.

Oltre agli Stati Uniti, due grandi economie come Cina e India, pur partecipando alle Conferenze delle Parti (COP),³ hanno scadenze oltre il 2050 per il raggiungimento della neutralità carbonica: il 2060 per la Cina e il 2070 per l'India.

Il presidente russo Vladimir Putin esprime da tempo idee climatoscettiche. Nel 2003⁴ Putin aveva ironizzato sul cambiamento climatico, indicando che un clima più caldo avrebbe ridotto i costi di riscaldamento della Russia e aumentato il raccolto di cereali. Successivamente, aveva sostenuto che le eruzioni vulcaniche rilascerebbero più gas serra rispetto alla combustione delle fonti fossili.

³ Le COP (Conferenze delle Parti) sono vertici annuali delle Nazioni Unite per discutere strategie, negoziare accordi e monitorare i progressi nella lotta contro il cambiamento climatico.

⁴ “Skepticism to Acceptance: How Putin’s Views on Climate Change Evolved Over the Years”, *The Moscow Times*, 1 luglio 2021.

Cina, Stati Uniti, India e Russia sono i quattro maggiori emettitori di gas a effetto serra a livello globale. Con gli Stati Uniti fuori dall'Accordo di Parigi, Cina e India con obiettivi posticipati rispettivamente al 2060 e al 2070 e con la Russia che ironizza sulla necessità di combattere il cambiamento climatico, il raggiungimento della neutralità carbonica per il 2050 appare quindi difficilmente realizzabile.

Non sorprende che alcuni osservatori abbiano messo in discussione che gli incontri annuali delle COP rappresentino ancora uno strumento efficace per coordinare e implementare gli sforzi per la lotta al cambiamento climatico. In effetti varie Conferenze delle Parti, con l'eccezione della COP15, in cui vennero concordati gli storici Accordi di Parigi, hanno dato risultati non sempre adeguati alle aspettative.

Detto ciò, le valutazioni dei risultati delle COP, come di altre negoziazioni internazionali, si possono vedere come un bicchiere mezzo pieno o mezzo vuoto in funzione degli *stakeholders* e delle loro aspettative. A questo proposito si può ricordare che alla COP28, Sultan Al Jaber, ministro dell'Industria e della Tecnologia degli Emirati, che presiedeva l'evento, aveva aperto la Conferenza affermando che l'effetto dei gas a effetto serra non era scientificamente provato. Malgrado questa falsa partenza, la dichiarazione finale della Conferenza segnava una svolta epocale nelle conclusioni delle COP indicando per la prima volta la necessità di una "transizione dai combustibili fossili".

Nel novembre 2024 a Baku, i lavori della COP29 furono aperti dalla dichiarazione del presidente azero Ilham Aliyev che aveva definito petrolio e gas un "dono di Dio", per poi fustigare i governi occidentali per le loro critiche contro i combustibili fossili, acquistando al contempo il gas e il petrolio prodotti dall'Azerbaijan. Tuttavia, le conclusioni finali fissarono un obiettivo globale di finanziamento climatico di almeno 300 miliardi di dollari l'anno entro il 2035.

Quindi, a dispetto di risultati non sempre eclatanti, i vertici annuali delle COP rimangono ancora un forum rilevante per esaminare i progressi degli ultimi 12 mesi, proporre nuove

iniziative e fissare obiettivi settoriali di medio e lungo termine. Le COP permettono inoltre di mantenere un dialogo fra i diversi *stakeholder* implicati nelle politiche energetiche e climatiche, come governi, organizzazioni non governative, industrie e comunità scientifiche.

Tuttavia, alla luce della difficoltà di raggiungere accordi incisivi di decarbonizzazione condivisi a livello globale, è necessario perseguire iniziative di cooperazione alternative e complementari. In altre parole, invece di attendere una soluzione globale e perfetta, di difficile raggiungimento, gli *stakeholder* devono impegnarsi con approcci alternativi come:

- Perseguire alleanze, regionali o sopranazionali fra paesi che condividano obiettivi energetici e climatici simili e coerenti con quelli degli Accordi di Parigi.
- Attuare cooperazioni politiche e tecnologiche con paesi in via di sviluppo, che avranno in futuro i maggiori aumenti di domanda di energia, promuovendo fonti e tecnologie energetiche sostenibili.
- Implementare accordi fra un numero ristretto di paesi o industrie energetiche (coalizioni di volenterosi) per perseguire obiettivi settoriali per la diffusione di specifiche tecnologie per ridurre le emissioni di gas a effetto serra.

Il primo approccio è esemplificato dall'Unione Europea che ha adottato a livello collettivo l'obiettivo di ridurre entro il 2030 le emissioni del 55% rispetto alla *baseline* del 1990. È importante anche sottolineare che, nei negoziati delle COP, l'Unione Europea negozia e agisce tramite un suo unico rappresentante, vale a dire il Commissario europeo per l'Azione per il Clima Wopke Hoekstra, e non tramite negoziatori dei singoli Stati membri. A questo proposito possiamo ricordare la frase sferzante attribuita a Henry Kissinger "Cos'è l'Europa datemi il numero di telefono dell'Europa". Anche se nella politica estera tale numero purtroppo non è ancora esistente, per quanto riguarda le politiche climatiche e la partecipazione alle COP il numero sicuramente esiste.

Il secondo approccio mira a promuovere nuove forme di cooperazione con i paesi in via di sviluppo come, ad esempio, il Piano Mattei lanciato dal governo italiano. Il Piano, intitolato al fondatore dell'Eni Enrico Mattei, mira a creare partnership economiche con stati africani in settori come energia, agricoltura e infrastrutture. Oltre migliorare la sicurezza dell'approvvigionamento energetico dell'Italia, il Piano si propone di generare opportunità di sviluppo economico e sostenibile in Africa, contribuendo anche a ridurre i flussi migratori.

Fra gli strumenti del piano: la condivisione delle cosiddette *best practices* sia a livello tecnologico sia legislativo al fine di implementare progetti per promuovere lo sviluppo sostenibile dei nostri partner africani. A differenza di altri modelli di cooperazione energetica, spesso tacciati di neocolonialismo, il Piano Mattei punta al reciproco beneficio, offrendo sia opportunità di sviluppo per i paesi africani sia possibilità di esportazione, per le industrie europee e italiane, del *cleantech*.

Il terzo approccio è portato avanti da “coalizioni di volenterosi”, stati o industrie, che adottino un obiettivo in uno specifico settore o tecnologia. Ad esempio, l'impegno preso da più di 100 paesi alla COP28 per triplicare la capacità di fonti rinnovabili installate entro il 2030. Un recente rapporto dell'Agenzia Internazionale dell'Energia⁵ stima che la capacità globale di energia rinnovabile entro il 2030 raggiungerà 2,6 volte il livello del 2022, quindi non molto distante dall'impegno preso alla COP28.

Un ulteriore esempio è la *Global Methane Pledge* lanciata alla COP26 nel novembre 2021 per catalizzare azioni volte a ridurre le emissioni di metano.⁶ Guidata dall'Unione Europea, l'iniziativa include più di 100 paesi, responsabili del 45% delle emissioni globali di metano. Aderendo all'iniziativa, i paesi si sono impegnati a ridurre entro il 2030 le emissioni di metano di almeno il 30% rispetto ai livelli del 2020.

⁵ International Energy Agency (Iea), [Energy Mix](#), Iea 50, 9 ottobre 2024.

⁶ [Global Methane Pledge](#).

La riduzione delle emissioni di metano è particolarmente importante dal momento che questo gas ha, nel breve periodo, un *global warming potential*, cioè un effetto serra 80 volte più elevato rispetto alla CO₂. In altre parole, l'immissione nell'atmosfera di una tonnellata di metano equivale all'immissione di più di 80 tonnellate di CO₂, da cui l'importanza di ridurre le emissioni metanifere.

La transizione e le sue implicazioni geopolitiche globali

Dalla firma degli Accordi sul Clima di Parigi nel 2015, la transizione energetica è un concetto spesso usato e a volte abusato, nel dibattito sulla decarbonizzazione delle nostre economie.

La sua narrativa contiene a volte malintesi a partire dalla definizione e dalle tempistiche della stessa. L'Agenzia Internazionale per le Rinnovabili (Irena)⁷ la definisce come un percorso verso la trasformazione del settore energetico, attualmente basato su combustibili fossili, fino alla neutralità climatica⁸ da raggiungere nel 2050. Si tratta di una transizione lunga decenni e non di un repentino abbandono dei combustibili fossili, come pensato da alcuni.

Inoltre, la transizione energetica, a volte declinata come verde o ecologica, viene spesso ammantata da un alone di novità, ma di fatto la storia dell'umanità è stata un continuo susseguirsi di transizioni energetiche in cui fonti e tecnologie energetiche più efficienti, guidate dall'invisibile mano del mercato, hanno rimpiazzato quelle meno efficienti.

Il rimpiazzo del legno con il carbone all'inizio della rivoluzione industriale e nella seconda metà dell'Ottocento l'utilizzo del kerosene nei lumi a petrolio al posto dell'olio di balena sono

⁷ International Renewable Energy Agency (Irena), [Energy transition outlook](#).

⁸ Neutralità climatica, implica un bilanciamento tra le emissioni di gas serra e interventi decarbonizzanti come ad esempio la riforestazione.

solo alcuni esempi di transizioni energetiche passate. Più avanti, la motorizzazione che all'inizio del Novecento rimpiazzò con l'automobile il meno efficiente trasporto a cavalli, salvando inoltre le metropoli europee e americane dalla cosiddetta "crisi del letame".

La crisi consisteva nella difficoltà a espandere le metropoli e i loro trasporti e al tempo stesso rimuovere il letame dei cavalli dalle strade. A titolo di esempio, all'inizio del Novecento a New York circolavano più di 100.000 cavalli. Il problema venne risolto rimpiazzando cavalli e calessi con le automobili. Questa transizione è esemplificativa di come problemi apparentemente insuperabili, possano essere risolti dall'introduzione di nuove tecnologie più efficienti di quelle in uso. In futuro tecnologie più pulite ed efficienti ci permetteranno di produrre volumi crescenti di beni e servizi consumando meno energia, rimpiazzando progressivamente le fonti fossili e contribuendo alla transizione energetica.

Purtroppo, attualmente anche se la quantità delle fonti rinnovabili sta crescendo considerevolmente come indicato nel già citato rapporto dell'Agenzia Internazionale dell'Energia, il consumo di fonti fossili continua ad aumentare, anche se con velocità ridotta rispetto alle rinnovabili.

Nella storia dell'umanità il consumo di energia è sempre cresciuto con l'eccezione di alcuni eventi congiunturali come nel 2020, durante il confinamento legato al Covid-19. Di conseguenza, come indicato dal guru dell'energia Daniel Yergin, non siamo ancora entrati nella fase di una vera e propria *energy transition*, ma siamo ancora in una fase di *energy addition* in cui nuove fonti rinnovabili si aggiungono alle fonti fossili già utilizzate.

Scenari prodotti da varie organizzazioni come il *World Energy Outlook* dell'Agenzia Internazionale dell'Energia,⁹ indicano che alla fine di questo decennio alcune fonti di energia come il petrolio, avranno raggiunto il picco della domanda, il loro

⁹ International Energy Agency (Iea), *World Energy Outlook 2025*.

consumo comincerà a diminuire, ed entreremo quindi nella fase di transizione energetica propriamente detta.

I rischi geopolitici della transizione energetica

La transizione energetica e la progressiva penetrazione delle fonti rinnovabili nel nostro mix energetico si tradurranno in un passaggio da un sistema energetico, ancora largamente basato su combustibili fossili, a uno con un maggiore contributo di rinnovabili e una più diffusa elettrificazione.

Alcuni analisti hanno evocato il rischio di un trasferimento della nostra dipendenza nei confronti dei petrostati verso altre nazioni che controllano la filiera dell'elettricità e delle rinnovabili. In tale filiera, la Cina gioca senza dubbio, un ruolo preponderante producendo circa la metà delle turbine eoliche, il 70% dei pannelli solari e delle batterie e controllando il 70% della produzione di terre rare e il 90% della loro raffinazione.

A questo proposito, si può aneddoticamente ricordare che già negli anni Ottanta, il leader cinese Deng Xiaoping aveva profeticamente predetto: “il Medio Oriente ha il petrolio, noi le terre rare”. Durante il 2025 la Cina con una politica di restrizione all'export delle terre rare ha chiaramente dimostrato la possibilità e volontà di usare le stesse come leva geopolitica oltre che economica.

Dobbiamo evitare che la transizione energetica si traduca in un rimpiazzo della nostra dipendenza da oligopoli di petrostati, come Opec e Opec+ a una dipendenza nei confronti dell'elettrostatato cinese che ricopre una posizione di quasi monopolio in numerose filiere del *cleantech*.

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

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

L'evoluzione delle politiche energetiche e climatiche nell' Unione Europea

Il *Green Deal*, lanciato nel 2019, è il quadro politico generale che incorpora le iniziative energetiche e climatiche dell'Unione Europea. In particolare, il *Green Deal* propone una riduzione delle emissioni del 55% entro il 2030 e il raggiungimento della neutralità climatica per il 2050. Le proposte legislative per raggiungere gli obiettivi del *Green Deal* sono state presentate nel cosiddetto pacchetto *Fit for 55* adottato dalla Commissione europea il 14 luglio 2021.

Dopo un lungo iter legislativo, gli obiettivi del *Green Deal* e le proposte del pacchetto *Fit for 55* sono stati approvati. È importante sottolineare, a tale proposito, che non sono state paracadutate, come erroneamente indicato da alcuni osservatori, dalla Commissione europea sugli abitanti e le imprese dell'Unione Europea. Tali proposte sono state analizzate, discusse, modificate e infine approvate dal Consiglio (composto dai ministri degli stati dell'Unione Europea) e dai membri del Parlamento europeo.

Recentemente le ambiziose politiche di decarbonizzazione del *Green Deal* sono state criticate. Si è parlato, a questo proposito, di un eccesso di *Green Deal*, e varie industrie europee, governi e forze politiche hanno richiesto una sua revisione o addirittura un suo totale abbandono.

A tal fine la Commissione europea durante il 2025, ha proposto la revisione di numerose legislazioni energetiche e climatiche con iniziative incluse in 10 pacchetti quadro denominati *Omnibus Packages*,¹⁰ con l'intento di semplificare e

¹⁰ European Commission, [Simplification](#), 2025.

ridurre gli oneri burocratici per le imprese europee. Di fatto oltre alla semplificazione burocratica vengono anche ammorbiditi e ritardati alcuni degli stringenti obiettivi di decarbonizzazione proposti nelle legislazioni originali del *Fit for 55*.

A titolo di esempio, si possono evocare l'*Automotive Package*¹¹ e la revisione del Regolamento sulla Deforestazione.¹²

Brum brum brum la saga del motore a scoppio

Uno dei casi più eclatanti è quello dell'*Automotive Package* proposto nel dicembre 2025 dalla Commissione europea. Il pacchetto propone una revisione degli standard esistenti sulle emissioni di CO₂ per auto e furgoni e una modifica per i veicoli pesanti (*Heavy Duty Vehicles*). Sul lato della domanda, viene proposta un'iniziativa per decarbonizzare i veicoli aziendali con obiettivi nazionali vincolanti per veicoli a zero e basse emissioni.

Limitandosi alle automobili e ai furgoni, che rappresentano più dei tre quarti delle emissioni del trasporto su strada, la legislazione esistente prevedeva il divieto di immatricolare auto a motore a scoppio dal 2035, imponendo di fatto di mettere su strada solo veicoli elettrici. Tale proposta benché fosse stata approvata dal Parlamento e dagli Stati membri dell'Unione Europea era stata criticata da alcuni governi e dalle industrie del settore.

La revisione proposta prevede che dopo il 2035 le case automobilistiche dovranno rispettare l'obiettivo di riduzione delle emissioni del 90%. Il restante 10% potrà essere compensato dall'uso di acciaio a basse emissioni prodotto nell'Unione Europea o da carburanti sintetici e biocarburanti, permettendo la vendita di vetture ibride plug-in (*PHEV*), ibride, e una quota residua di veicoli con motore a combustione interna.

L'ammorbidimento dei limiti alle emissioni, come caldeggiato da vari governi e dall'industria automobilistica europea, rischia

¹¹ European Commission, [Commission takes action for clean and competitive automotive sector](#), Press Release, 16 dicembre 2025.

¹² European Commission, [Regulation on Deforestation-free Products](#).

però di essere un'arma a doppio taglio aumentando il ritardo tecnologico dei produttori europei di veicoli elettrici, nei confronti dei cinesi.

Nel 2024 la metà dei veicoli immatricolati in Cina è stata elettrica, DNV nel suo ultimo outlook¹³ stima che nel 2035 la metà delle immatricolazioni di auto a scala globale sarà elettrica. Nei prossimi anni, i produttori automobilistici europei dovranno quindi competere in un mercato globale sempre più assetato di veicoli elettrici e in cui la fetta di mercato per il motore a scoppio si ridurrà inesorabilmente.

Purtroppo, la transizione verso i veicoli elettrici, sconta un peccato originale, essendo stata erroneamente presentata come una politica ecologica piuttosto che come un'inevitabilità tecnologica ed economica. Questo ha polarizzato il dibattito tra i sostenitori dei veicoli elettrici e i sostenitori del motore a scoppio assumendo a volte l'aspetto di una guerra ideologica. In realtà, l'elettrificazione del trasporto stradale sta avanzando, a livello globale, perché i veicoli elettrici sono più economici da alimentare, più facili da mantenere ed estremamente più efficienti di quelli tradizionali. La velocità di penetrazione dell'elettrico varierà tra le diverse regioni, ma la direzione è comunque irreversibile.

Potremmo metaforicamente dire che l'auto con motore a scoppio non deve essere sbattuta fuori di casa ma accompagnata garbatamente alla porta. Si tratterà di una transizione dolorosa ma inevitabile e si dovranno quindi prevedere degli aiuti all'*automotive* per aiutare questa transizione. Tuttavia, sussidi indiscriminati all'*automotive* equivarrebbero a un sussidio dato alla carrozze, quando all'inizio del secolo scorso, Henry Ford, dopo aver prodotto la prima Ford T nel 1908 arrivava a produrre un milione di autoveicoli pochi anni dopo.

Il secondo esempio di ammorbidimento di legislazioni climatiche è la proposta di revisione del Regolamento sulla Deforestazione, che punta a evitare che una serie di prodotti

¹³ Det Norske Veritas (DNV), *Energy Transition Outlook*, 2025.

importati nell'Unione Europea non provenissero da zone deforestata contribuendo al degrado delle foreste a livello globale. La revisione del Regolamento semplifica i requisiti di *due diligence* e posticipa l'applicazione per tutti gli operatori fino al 30 dicembre 2026 introducendo un ulteriore ritardo di sei mesi per piccole e medie imprese. La proposta richiede inoltre alla Commissione europea di condurre una revisione semplificativa del regolamento e di presentare un rapporto entro il 30 aprile 2026, facendo balenare la possibilità di ulteriori cambiamenti o ritardi.

La semplificazione del Regolamento risponde sicuramente alle preoccupazioni sollevate da alcuni Stati e dagli operatori del settore riguardo all'onere amministrativo necessario per ottemperare al Regolamento, in particolare per le piccole e medie imprese. Allo stesso tempo, l'estensione delle tempistiche per mettersi in regola rappresenta un segnale contraddittorio per gli operatori che avevano già attivato procedure per allinearsi al Regolamento. Di fatto è stata approvata una sorta di condono, per i ritardatari.

In linea generale la revisione degli ambiziosi obiettivi del *Green Deal* è sicuramente condivisibile considerando che tali obiettivi erano stati concepiti nel 2019, prima della pandemia da Covid-19, dell'invasione dell'Ucraina e della fiammata dei prezzi energetici del 2022. Cioè, energeticamente e geopoliticamente parlando in un'era geologica antecedente all'attuale. Le revisioni alle politiche esistenti dovrebbero essere fatte con cautela senza distruggere completamente l'architettura del *Green Deal* e senza creare un clima di incertezza giuridica che non facilita certo l'attività delle imprese europee.

Conclusioni e scenari futuri

Durante il 2025 lo scenario energetico e geopolitico è stato rivoluzionato sia su scala globale sia nell'Unione Europea. L'enfasi sembra essersi spostata da sviluppo sostenibile e lotta al cambiamento climatico, verso sicurezza degli approvvigionamenti energetici, sviluppo economico e competitività industriale.

Tali sviluppi mettono in discussione la reale possibilità di raggiungere la neutralità carbonica al 2050 come previsto dagli Accordi sul Clima di Parigi. Da varie parti viene messo in dubbio il fatto che i vertici annuali delle COP rappresentino ancora uno strumento efficace per coordinare e implementare gli sforzi per la lotta al cambiamento climatico.

Malgrado i risultati non sempre eclatanti, le riunioni annuali delle COP rimangono ancora un forum rilevante per esaminare i progressi nella lotta al cambiamento climatico, proporre nuove iniziative e fissare obiettivi settoriali di medio e lungo termine.

Tuttavia, tenendo conto della difficoltà delle negoziazioni all'interno delle COP, è necessario attivare altre iniziative di cooperazione, invece di attendere una soluzione globale e perfetta, che sembra al momento irraggiungibile. Tali iniziative includono: alleanze sopranazionali fra paesi che condividano simili obiettivi climatici, cooperazioni politiche e tecnologiche con paesi in via di sviluppo, come ad esempio il Piano Mattei, e accordi fra coalizioni di volenterosi per obiettivi settoriali, come ad esempio il triplicamento della capacità di fonti rinnovabili entro il 2030.

Per quando riguarda l'Unione Europea, gli obiettivi del *Green Deal* e le politiche di decarbonizzazione delle nostre economie sono lodevoli e condivisibili. Nondimeno, richiedere limiti irraggiungibili alle imprese europee creerebbe solo il rischio di una deindustrializzazione dell'Unione Europea.

Certamente sostenere la decarbonizzazione e la transizione energetica avrà un costo anche importante che non dovrà però ricadere sulle fasce più deboli della popolazione, sia per ragioni

di equità sociale, sia per evitare possibili fenomeni di protesta. In Francia la “rivolta dei *gilets jaunes*” (gilet gialli) nacque proprio come movimento di protesta contro il rincaro della benzina di 10 centesimi.

Il *Green Deal* è stato concepito nel 2019, cioè in un mondo energeticamente e geopoliticamente completamente diverso da oggi. La revisione di alcune politiche che prevedevano una decarbonizzazione *fast and furious* in diversi settori, dall’automotive all’industria e agli edifici, è sicuramente auspicabile. Detto questo, ci si può chiedere se dieci pacchetti Omnibus di semplificazione e revisione del *Green Deal* durante il 2025, siano stati assolutamente necessari e non abbiano invece contribuito a creare un clima di incertezza giuridica che non faciliterà certo l’attività delle imprese europee.

Alcuni analisti hanno sardonicamente ironizzato sul fatto durante il secondo mandato della von der Leyen (2024-29) si stia smantellando con pacchetti Omnibus tutto ciò che era stato fatto durante il primo mandato (2019-24).

PARTE II

“LIBERI TUTTI” IN AZIONE

7. Liberi tutti *made in Usa*

Mario Del Pero

Le ultime settimane del 2025 sono state contraddistinte dalle prime significative difficoltà che Donald Trump ha dovuto affrontare nella sua seconda esperienza presidenziale. Difficoltà, queste, segnalate da sondaggi che evidenziano tassi molto bassi di approvazione del suo operato e, ancor più, giudizi negativi anche su quei temi – economia e immigrazione su tutti – che molto lo avevano aiutato nella vittoria elettorale del 2024. La politica estera e di sicurezza non fa eccezione. Come per altre questioni, anche su di essa appena il 40% degli americani dichiara di apprezzare l'azione del presidente, con un calo significativo (di circa 10/15 punti percentuali) rispetto alle cifre rilevate al momento del suo insediamento.

Un'oscillazione in parte fisiologica, e non dissimile da quella vissuta da Biden e Obama nel loro primo anno alla Casa Bianca. Ma che riflette anche un malumore verso un'azione internazionale almeno in parte diversa da quella promessa da Trump e auspicata dal suo elettorato. In questo contributo proverò a definire delle categorie utili per delineare l'approccio di politica estera del Trump II: le coordinate fondamentali di un'ipotetica "dottrina Trump". Elencherò poi sommariamente alcuni casi-studio paradigmatici di tali categorie: ambiti e problemi dove la dottrina Trump è stata applicata e testata. Infine, evidenzierò i tanti limiti e cortocircuiti della politica estera trumpiana e come essi aiutano a spiegarne la crescente impopolarità, anche presso una parte dell'elettorato di destra.

Quattro parole per definire la “dottrina Trump”

La prima, fondamentale categoria utile per definire la visione trumpiana della politica internazionale, e la conseguente definizione dell’interesse nazionale, è “sovranità”. È, quella di Trump, una politica pienamente sovranista, per usare un neologismo diventato vieppiù di uso corrente, in italiano come in altre lingue. Trump promette di riacquisire una sovranità che denuncia essere stata dolosamente perduta a causa dei processi d’integrazione globale dell’ultimo mezzo secolo e delle scelte di élites cosmopolite e globaliste, interessate a massimizzare i propri interessi a discapito di quelli di gran parte del paese. Dobbiamo “difendere la nostra sovranità senza scusarcene”, proclamava in apertura la “strategia di sicurezza nazionale” (*National Security Strategy*, Nss) del dicembre 2017, nella quale i termini “sovrano” e “sovranità” ricorrono più di trenta volte, dominando – semanticamente e concettualmente – la visione della sicurezza nazionale espressa nel documento. “In politica estera, stiamo rinnovando il principio fondativo della sovranità”, il presidente aveva affermato poche settimane prima, intervenendo all’Assemblea Generale delle Nazioni Unite.¹ Slogan e concetti, questi, che sarebbero stati riaffermati più volte tra il 2017 e il 2021, e che sono tornati con forza anche in questa seconda esperienza presidenziale. La recente Nss del novembre 2025 ha ribadito:

La nostra sovranità sarà riconquistata (...) da oggi, gli Stati Uniti d’America saranno una nazione libera, sovrana e indipendente”, ha tuonato Trump nel suo discorso di insediamento il 20 gennaio 2025. “Siamo a favore dei diritti sovrani delle nazioni, contro le incursioni delle organizzazioni transnazionali più invadenti che minano questa sovranità (...). Gli Stati Uniti proteggeranno, senza scusarsi in alcun modo, la propria sovranità.”²

¹ *National Security Strategy of the United States of America*, dicembre 2017; “Full Text: Trump’s 2017 UN Speech”, *The Politico*, 19 settembre 2017.

² The White House, *The Inaugural Address*, Washington, 20 gennaio 2025; The White House, *National Security Strategy of the United States of America*,

Ma in che cosa consiste, o dovrebbe consistere, questo sovranismo? La sua promessa fondamentale è quella di liberare gli Stati Uniti dai vincoli e dalle costrizioni dell'interdipendenza intesa come condizione fondamentale e strutturale della nostra contemporaneità: come portato inevitabile dei processi d'integrazione globale intensi e accelerati dell'ultimo mezzo secolo. Interdipendenza strategica – “interdipendenza per la sopravvivenza”, la definì più di mezzo secolo fa Henry Kissinger³ – esemplificata dalla deterrenza nucleare e dalla mutua distruzione assicurata: dallo straordinario paradosso, e conseguente cessione di sovranità, in virtù dei quali la pace si è vieppiù fondata sull'accettazione di una vulnerabilità esistenziale assoluta; sulla disponibilità a mettere nelle mani di altri, finanche dei propri nemici, la decisione ultima relativa alla propria sicurezza se non alla propria sopravvivenza. Interdipendenza economica, entro processi di costruzione di sofisticatissime catene di valore transnazionali e multi-stadiali con cui si producono beni finiti e intermedi di cui abbisognano gli Usa e i loro consumatori. Interdipendenza finanziaria e creditizia, con prodotti – si pensi solo ai mutui ipotecari concessi negli Usa – sempre più opachi e globali; e con un debito che non solo è grandemente aumentato (dal 30 al 120% del Pil, tra il 1980 e oggi), ma di cui è cresciuta esponenzialmente la percentuale in mano a investitori stranieri, dal 5% del 1970 al 32% attuale.⁴ E, infine, interdipendenza di competenze, con imprese e università statunitensi che dipendono sempre più dall'importazione di conoscenze, di “cervelli” (stime variabili indicano che tra il 50 e il 70% degli occupati con un diploma di laurea che lavorano in aziende tech

Washington, novembre 2025.

³ “Briefing by the President’s Assistant for National Security Affairs (Henry Kissinger) for the Senate Foreign Relations Committee”, 15 giugno 1972, in *Foreign Relations of the United States (FRUS), 1969-1976, Volume I: Foundations of Foreign Policy, 1969-1976*, in Washington DC, 2003.

⁴ Federal Reserve Economic Data (FRED), *Federal Debt Held by Foreign and International Investors as Percent of Gross Domestic Product*; Peter G. Peterson Foundation, *The Federal Government has Borrowed Trillions. Who Owns All that Debt*, 22 ottobre 2025.

della Silicon Valley sono stranieri, per lo più indiani e cinesi) e settori in cui la manodopera è principalmente a bassa qualifica e che sopravvivono anch'essi grazie a forza lavoro immigrata (la percentuale di immigrati occupati nell'agricoltura e nell'allevamento – esclusi lavoratori autonomi e loro familiari – si attesterebbe a sua volta al di sopra del 70%).

La seconda parola chiave è quella di “impero”. Con una rottura particolarmente marcata rispetto alla sua prima esperienza presidenziale, Trump ha creato propri codici scopertamente neo-imperiali per leggere il contesto internazionale e definire le politiche necessarie per intervenire: in chiave al tempo stesso analitica e prescrittiva. Lo abbiamo visto sin dal discorso d'insediamento, preguo di riferimenti storici imperiali. In cui Trump ha indicato come modello William McKinley, il presidente repubblicano di fine Ottocento che presiedette al momento imperiale degli Usa, con la guerra con la Spagna, l'annessione di Portorico e delle Filippine e la costruzione di un ortodosso impero extracontinentale. E durante il quale Trump ha evocato l'espansione territoriale come concreto obiettivo di politica estera – “Gli Stati Uniti”, ha affermato, “si considereranno ancora una volta una nazione in crescita, che aumenta la sua ricchezza, espande il suo territorio (...) e porta la sua bandiera verso nuovi e meravigliosi orizzonti”⁵ – primo presidente a farlo da James Polk nel 1845. Un'espansione territoriale che guarda a nord-est, verso le ambite terre groenlandesi (che “in un modo o nell'altro” diventeranno statunitensi, ha ribadito Trump nel suo primo discorso al Congresso in marzo, nominando poi a fine 2025 un inviato speciale per la Groenlandia, il governatore in carica della Louisiana, Jeff Landry⁶). O a sud, verso l'America Latina, dove, come si sostiene nell'ultima Nss, si deve realizzare un “corollario Trump” alla “dottrina Monroe”, con una esplicita rievocazione del corollario Roosevelt del 1904, con il quale si proclamava il diritto (e l'obbligo) per gli Usa d'intervenire, anche

⁵ The White House, *The Inaugural Address*, cit.

⁶ Donald Trump, *Addresses Before a Joint Session of Congress*, The American Presidency Project, 4 marzo 2025, The University of California, Santa Barbara.

militarmente, negli affari interni dei paesi latino-americani, con una funzione di “polizia internazionale” quando le “violazioni croniche della legge, o un’impotenza che porta a un generale allentamento dei legami della società civilizzata, possono richiedere (...) l’intervento di qualche nazione civilizzata”.⁷ “Corollario Trump” che è stato poi di fatto messo in atto nell’attacco al Venezuela e nell’operazione che ha portato alla cattura e al trasferimento negli Stati Uniti di Nicolás Maduro e della moglie. Un’operazione giustificata proprio in termini di “polizia internazionale” dal segretario di stato, Marco Rubio, con l’arresto di un capo di stato incriminato da un tribunale statunitense. Ma che Trump ha presentato con termini assai più crudi e, appunto, neo-imperiali: propedeutica non a una transizione democratica incerta e potenzialmente pericolosa, ma a un cambiamento politico che porti al riallineamento diplomatico del Venezuela, alla fine dei suoi rapporti con Cuba e, più di tutto, a una privatizzazione dell’industria petrolifera che favorisca gruppi e interessi vicini al presidente.

L’uso di termini quali civiltà e civilizzazione ci porta alla terza, fondamentale categoria della “Dottrina Trump”, quella di “suprematismo”. Tra le tante dialettiche che hanno mosso e segnato la storia statunitense vi è anche quella tra due idee diverse e talora contrapposte dell’identità nazionale. Da un lato, abbiamo una visione civica, costituzionale e inclusiva, espressa con le metafore (e le potenti ideologie) del *melting pot*, il solvente entro il quale i nuovi giunti negli Stati Uniti sarebbero stati soggetti a un processo di assimilazione che li trasformava in americani, o quella più recente del mosaico multi-identitario, per cui il pluralismo delle identità – razziali ed etniche – si comporrebbe armoniosamente senza chiedere abiure od omologazioni a un supposto modello dominante. Dall’altro vi è un nazionalismo razziale, essenzialista e in una certa misura pre-costituzionale. Nel quale l’identità della

⁷ Messaggio annuale del Presidente Theodore Roosevelt al Congresso, 6 dicembre 1904.

nazione è primariamente definita dal suo essere bianca, cristiana e anglofona (tra i tanti ordini esecutivi del Trump II ve ne è uno che proclama l'inglese unica lingua ufficiale del paese⁸).

Si tratta di un suprematismo visibile in vari ambiti, dalla rimozione di afroamericani da ruoli apicali (come nel caso del generale C.Q. Brown Jr., secondo nero a guidare i Joints Chiefs of Staff, immediatamente licenziato) al bassissimo numero di membri delle minoranze nominati nei ruoli chiave della burocrazia federale (i non bianchi sono appena il 10%, la percentuale più bassa dell'ultimo mezzo secolo).⁹ Che contraddistingue anche molte iniziative di politica estera, con il riorientamento dei programmi di accoglienza dei rifugiati, a vantaggio di bianchi (come nel caso di quello istituito *ad hoc* per gli Afrikaner sudafricani), e la chiusura di importanti piani di assistenza allo sviluppo, a partire da USAid. Suprematismo che pare marcare anche la retorica del presidente, fattasi sempre più scevra da inibizioni o freni, e che ha preso reiteratamente di mira comunità di origine africana, come quella somala. E che è centrale anche nell'ultima Nss, in particolare nella parte sull'Europa, di cui si prospetta la prossima “cancellazione di civiltà”, conseguenza – afferma il documento – anche di una trasformazione in senso “non europeo” di alcuni paesi del Vecchio Continente che produrrebbe un mutamento del loro modo di guardare al mondo e all'alleanza con gli Stati Uniti. La Nss cerca in altre parole di internazionalizzare l'essentialismo razziale, proiettandone logiche e categorie su tutto lo spazio nord-transatlantico. Nel farlo, si appoggia a *topoi* antieuropei, se non eurofobici, che hanno radici antiche e profonde nella cultura politica della destra statunitense, e che sono tornati con forza negli ultimi anni.

La quarta e ultima categoria è quella di patrimonialismo. La diplomazia trumpiana poggia su una (rivendicata)

⁸ The White House, [Designating English as the Official Language of the United States](#), Washington, 1 marzo 2025.

⁹ K. Dunn Tenpas, [“Tracking President Trump’s Second-Term Cabinet and appointments”](#), The Brookings Institution, 17 novembre 2025.

dimensione transazionale. È, cioè, funzionale a una transazione, uno scambio, che non può risultare vantaggioso che per l'interlocutore strutturalmente più forte, e dotato di più efficaci strumenti di pressione: gli Stati Uniti, appunto. Questa "transazionalità" è finanche ostentata e spesso utilizzata come misura e parametro del successo o meno di una data interazione internazionale. Misura e parametro che possono avere una dimensione pubblica e ufficiale, come nell'accordo capestro negoziato con l'Ucraina per lo sfruttamento delle sue potenziali riserve minerarie o nelle clausole imposte a NVIDIA per poter vendere i suoi chip avanzati alla Cina. Oppure una dimensione privatistica, funzionale a tutelare specifici interessi imprenditoriali vicini a questa Amministrazione (i giganti digitali a rischio di regolamentazione e sanzionamento in Europa) o espressione della stessa famiglia Trump, come nel caso degli ingenti investimenti di fondi sauditi ed emiratini nelle attività del genero, Jared Kushner, o nella piattaforma di criptovalute, *World Liberty Financial*, creata dal presidente prima del voto e oggi amministrata tra gli altri dai suoi tre figli e da quello del suo inviato speciale in Medio Oriente e in Ucraina, Steven Witkoff.

Azioni, contraddizioni e cortocircuiti

Quello di Trump è un nazionalismo ruvido, binario e molto eccezionalista. Promettere l'emancipazione dall'interdipendenza e la riacquisizione della sovranità vuol dire riattivare il sogno di un'esenzione – dalla storia e dalle sue costrizioni – di cui solo gli Usa possono beneficiare. È questa esenzione che definirebbe e validerebbe l'eccezione, e non una pretesa rivendicazione di alterità – politica, culturale, valoriale, democratica – che Trump non prova nemmeno a offrire.

In concreto, il combinato disposto di sovranismo, imperialismo, suprematismo e patrimonialismo ha prodotto una serie di politiche radicali, anche se non sempre (o necessariamente) nuove. Si è manifestato nell'abbandono di qualsivoglia pretesa di

operare in rispetto al diritto internazionale o per il tramite delle strutture della governance mondiale, siano esse l'Onu o il Wto. Ha alimentato un unilateralismo estremo, visibile ad esempio sul dossier del commercio internazionale, l'applicazione di dazi generalizzati, e l'uso di un asset fondamentale, ancorché spesso misconosciuto, della potenza statunitense: il suo mercato e i suoi consumi. Ha definito l'approccio dell'Amministrazione Trump rispetto al complicatissimo dossier ucraino, contraddistinto da immediate, ampie concessioni territoriali a Mosca, frequenti maltrattamenti dell'Ucraina e degli alleati europei, riduzione dell'impegno statunitense e tentativo di trarre vantaggi economici dal negoziato. Si è espresso nella forma neo-imperiale oggi forse più plastica e trasparente: l'ingerenza esplicita negli affari interni dei paesi latinoamericani, con l'uso di dazi e l'imposizione di sanzioni sui giudici in Brasile per salvare l'alleato Bolsonaro, la linea di credito agevolato attivata per l'Argentina di Milei, e soprattutto le pressioni fortissime sul Venezuela culminate nel raid che ha portato alla cattura di Maduro. Ha prodotto iniziative diplomatiche nelle quali interessi pubblici e privati si sono intrecciati e sovrapposti sino a divenire quasi indistinguibili, come nel caso della politica mediorientale della seconda Amministrazione Trump, con i paesi del Golfo pronti a investire una piccola parte della loro esorbitante liquidità nelle stesse società della famiglia Trump.

Quali sono i limiti di questa "dottrina Trump" per come si è finora manifestata e per le politiche che ha prodotto? Il primo, e più banale, è il suo scarso realismo e l'inevitabile scarto venutosi a determinare tra rappresentazione e realtà, promesse e risultati. Quello di Trump è un approccio radicale, binario e molto ideologico che offre una strumentazione analitica del contesto internazionale molto approssimativa e prescrizioni spesso ineffettuali e talora finanche controproducenti. L'uso erratico dei dazi – imposti, ridotti, rimossi o rinegoziati – ha destabilizzato il commercio internazionale, avuto un impatto pesante sullo spread del debito statunitense – almeno nei giorni successivi al primo, confuso annuncio di Trump del 2 aprile,

con il quale s'imponevano dazi illogici a tutto il mondo – e sortito in ultimo risultati modesti o nulli sul deficit esterno o sulla reindustrializzazione. Nel 2025 gli Stati Uniti avranno il loro più alto passivo commerciale di sempre. Gli effetti sul manifatturiero statunitense sono stati marginali o addirittura negativi con una lieve diminuzione del numero di occupati tra gennaio e dicembre 2025.¹⁰ In parallelo l'anno si è chiuso con una persistente, alta inflazione – che non sconta peraltro ancora il pieno effetto dei dazi e con una prospettiva di tagli ai tassi d'interesse da parte della Fed che potrebbero aumentarla – e con dati negativi sull'occupazione, solo in parte temperati da quelli sulla crescita del Pil.

Frutto anch'esso di quel mix di imperialismo e patrimonialismo che ha contraddistinto l'approccio di politica estera di Trump, l'accordo su Gaza ha avuto il merito di porre temporaneamente fine all'immensa sofferenza della popolazione della Striscia e di permettere il rilascio degli ostaggi israeliani. Rappresenta però un accordo problematico per contenuti e filosofia, incarnata dall'organo esecutivo primario che esso istituisce, un "Comitato di Pace" presieduto dallo stesso Trump, che pare riecheggiare i mandati simil-imperiali istituiti dopo la Prima Guerra Mondiale. E che ora, dopo la prima fase, relativamente più semplice, è chiamato a risolvere una serie di nodi assai complessa, dal disarmo di Hamas, alla definizione di composizione e regole d'ingaggio della forza multinazionale di pace sino alle modalità e agli oneri della ricostruzione di Gaza.

I negoziati infiniti, e per certi aspetti circolari, sull'Ucraina non hanno prodotto i risultati auspicati, a dispetto delle significative concessioni prospettate a Mosca e della progressiva acquiescenza di Kyiv a molte delle richieste di Trump. Qui, la logica neo-imperiale e bipolare di un dialogo esclusivo Usa-Russia e l'esplicito tentativo di fare leva su una diplomazia ostentatamente patrimonialista non è risultata sinora sufficiente

¹⁰ United States Census Bureau, *Trade in Goods with the World, Seasonably Adjusted*; Federal Reserve Economic Data (Fred), *All Employees. Manufacturing*.

a sbloccare l'*impasse* ovvero a indurre Putin ad accettare termini negoziali chiaramente favorevoli a Mosca.

Politiche suprematiste o neo-imperiali, come quelle sull'America Latina, hanno generato resistenze all'interno degli stessi Stati Uniti, con un'opinione pubblica che – seppur spaccata anche su questo secondo linee molto partigiane – critica la pressione militare sul Venezuela, gli affondamenti d'imbarcazioni nei Caraibi, l'arresto di Maduro, temendo che possano trascinare gli Usa in un nuovo conflitto e denunciandone la natura illegale. Gli stessi, massicci tagli ai programmi di assistenza, come nel caso di USAid, non raccolgono il consenso di una maggioranza di elettori, che temono un indebolimento del *soft power* e dell'influenza degli Stati Uniti, ed esprimono spesso un sostegno di principio a tali programmi.

L'uso aggressivo di strumenti esecutivi di governo si è esteso alla politica estera e di sicurezza. E anche in questo ambito, numerosi sono stati i pronunciamenti di corti federali, distrettuali e d'appello, che hanno proclamato l'incostituzionalità di diversi provvedimenti presidenziali. Due, in particolare, sono i dossier da seguire nelle settimane e nei mesi a venire. Il primo, fondamentale, coinvolge la Corte Suprema, che sarà chiamata a giudicare la costituzionalità dell'uso da parte di Trump di una legislazione emergenziale (*l'International Emergency Economic Powers Act* del 1977) per imporre dazi onnicomprensivi, esautorando il Congresso di una sua fondamentale funzione, regolare il commercio estero, definita dall'articolo 1 della Costituzione. Due corti inferiori – il tribunale federale competente in materia di commercio e una Corte di appello – si sono già espresse contro l'amministrazione. Se la Corte Suprema dovesse confermarne i giudizi, Trump si troverebbe privato del suo strumento primario di politica estera ed economica, laddove soggetti colpiti dai dazi potrebbero chiedere di essere risarciti (il gigante degli ipermercati, Costco, e altri grandi gruppi hanno già fatto causa al governo degli Stati Uniti per questo). Il secondo ambito riguarda la politica di eliminazioni extralegali (*extrajudicial killings*) al largo delle coste

venezuelane, di cui sono vittime civili non identificati e che potrebbe prefigurare un crimine di guerra o contro l'umanità.

I bilanci si possono fare su un arco di tempo più lungo di un singolo anno di presidenza: quantomeno su un intero mandato. E talora gli storici li rivedono alla luce delle acquisizioni documentarie e del maggior distacco. Questo vale ovviamente anche per Trump. Che potrebbe modificare significativamente la sua politica estera od ottenere successi finora mancati. A monte, però, quella trumpiana appare come una politica estera mossa da un'illusione pericolosa: quella di poter essere pienamente e assolutamente "liberi" come si afferma nel titolo evocativo di questa colletanea; affrancati da vincoli e costrizioni sistemici, e in grado di dispiegare unilateralmente l'impareggiabile potenza statunitense per imporre la propria posizione e ottenere sempre una transazione favorevole. Un'illusione, appunto, perché nell'era delle interdipendenze plurime e complesse questa libertà piena e assoluta non è di nessuno, nemmeno della principale potenza mondiale, quale gli Usa ancora sono. E un'illusione pericolosa, che la ricerca di questa libertà concorre anch'essa a generare politiche che destabilizzano e frammentano ancor più un ordine internazionale già fragile e in difficoltà.

8. Medio Oriente: cosa cambia dopo il ritorno di Trump?

Valeria Talbot, Ugo Tramballi¹

La seconda Amministrazione Trump si è insediata in una fase di profonde trasformazioni per il Medio Oriente. Il 7 ottobre ha infatti rappresentato un cruciale punto di svolta, innescando una serie di importanti dinamiche di cambiamento che hanno sovvertito consolidati equilibri regionali. Se è difficile prevedere quanto questa fase durerà e quali nuovi assetti emergeranno, è tuttavia possibile individuare il delinearsi di alcune tendenze destinate a incidere sulla ridefinizione del futuro ordine mediorientale. In primo luogo, emerge il tentativo di Israele di rimodellare unilateralmente la regione attraverso l'uso incontrastato della forza militare. Un conflitto scaturito dalla reazione al brutale attentato di Hamas si è progressivamente trasformato in uno scontro più ampio con l'Iran e i suoi alleati, culminato a giugno 2024 nella cosiddetta "guerra dei dodici giorni" tra Tel Aviv e Teheran. Negli ultimi due anni, e in particolare dopo il ritorno di Donald Trump alla Casa Bianca, Israele ha agito come potenza egemone² nella regione, oltrepassando tutte quelle linee rosse che per decenni hanno costituito l'intelaiatura della deterrenza in Medio Oriente. In secondo luogo, è sempre più evidente il declino dell'influenza

¹ I primi due paragrafi sono a firma di Valeria Talbot, gli altri tre sono a firma di Ugo Tramballi.

² V. Nasr, "The New Balance of Power in the Middle East", *Foreign Affairs*, 10 giugno 2025.

regionale di Teheran e l'indebolimento del suo "Asse della resistenza" come conseguenza dell'azione militare israeliana. Pur indebolito, l'Iran non è certamente fuori dai giochi. Al suo interno la leadership sembra mantenere una presa ferma sul regime. Allo stesso tempo, però, il cessate il fuoco con Israele rimane fragile, e l'apertura di una nuova fase di ostilità non è esclusa. Non da ultimo, si delinea una crescente convergenza tra Turchia e paesi arabi, in particolare le monarchie del Golfo, interessati tanto a evitare ulteriori escalation quanto a favorire iniziative di stabilizzazione e allo stesso tempo a inserirsi negli spazi lasciati vuoti da altri attori. Da un lato, Ankara e le capitali arabe considerano il ridimensionamento dell'Iran e dei suoi proxy come un risultato positivo, evitando al contempo di far sentire Teheran accerchiata; dall'altro, condividono una profonda preoccupazione per l'attivismo militare di Israele. La libertà d'azione di Tel Aviv è infatti sempre più percepita dai paesi della regione come una minaccia alla loro stabilità e sicurezza.³

Israele: un "liberi tutti" senza limiti?

Con Trump nuovamente alla Casa Bianca il governo israeliano ha inteso in maniera ancora più ampia la propria libertà d'azione – dal blocco degli aiuti umanitari e delle forniture alimentari alla popolazione di Gaza all'attacco "preventivo" all'Iran – fino a quando la violazione della sovranità territoriale di un alleato di Washington come il Qatar non ha fatto scattare un campanello d'allarme nella stessa Amministrazione statunitense. Oltre al conflitto a Gaza e alle violenze in Cisgiordania, ben cinque paesi – Iran, Libano, Qatar, Siria e Yemen – hanno subito attacchi israeliani. Se gli Stati Uniti sono l'unico attore in grado di porre limiti all'operato di Tel Aviv, non è chiaro fin dove possano spingersi le pressioni su Israele e se possano sfociare

³ G. Dalay e S. Vakil, "The Middle East That Israel Has Made", *Foreign Affairs*, 1 ottobre 2025.

in un accordo di pace duraturo. La mancanza di linearità nella politica degli Stati Uniti, su cui pesano i frequenti e non di rado repentini cambi di direzione delle decisioni presidenziali, potrebbe costituire un limite all'efficacia della sua azione. Allo stesso modo, non sembra esserci a Washington una visione di lungo periodo per il Medio Oriente che vada oltre la cornice degli Accordi di Abramo, il cui ampliamento però non è oggi un'opzione praticabile. Seguendo un approccio prevalentemente transazionale, con tratti di imprevedibilità e una ritrovata assertività militare (come nel caso degli attacchi ai siti nucleari iraniani), gli Stati Uniti con Trump sono tornati a giocare un ruolo di primo piano in un contesto mediorientale nel quale per più di un decennio hanno cercato di ridefinire, e per certi versi ridimensionare, la propria presenza soprattutto sul piano militare. A prevalere sembra essere adesso la logica della transazione basata sul perseguimento delle opportunità di business e del "deal" vantaggioso.

Multi-allineamento e partnership à la carte

L'accelerazione del "liberi tutti" impressa da Trump e interpretata da Israele dopo il 7 ottobre come totale libertà di manovra nella lotta tanto a Hamas quanto all'Iran e ai suoi *proxies* si inserisce in un contesto in cui da tempo partner e alleati mediorientali degli Stati Uniti hanno adottato una linea di politica estera marcatamente più autonoma rispetto a Washington. Dal disimpegno militare in Iraq e Afghanistan al mancato sostegno ad alleati storici dopo lo scoppio delle Primavere arabe, dalla riluttanza a intervenire nei teatri di crisi in Siria e Libia all'affrancamento dalle forniture energetiche del Medio Oriente fino ai tentativi dell'Amministrazione Biden di negoziare un nuovo accordo sul nucleare con l'Iran, sono molteplici le ragioni che per oltre dieci anni hanno alimentato la percezione, soprattutto nei partner arabi del Golfo, di un'America sempre meno affidabile che guarda altrove. Inoltre, la riduzione dell'impegno americano in questo spazio

geopolitico a fronte di un maggiore *engagement* nel quadrante dell'Indo-Pacifico a partire dal 2011 ha contribuito a spingere gli stati mediorientali ad ampliare gli orizzonti delle proprie collaborazioni sulla base di precisi interessi e senza preclusioni. Considerazioni di carattere economico, la necessità di attrarre investimenti esteri e di ridurre la dipendenza dagli idrocarburi come nel caso delle monarchie del Golfo impegnate in grandi piani di ristrutturazione socio-economica, sono tutti fattori che hanno favorito la crescente diversificazione delle partnership degli stati della regione e l'intensificazione dei loro rapporti con attori internazionali, quali Russia e Cina, tanto a livello economico ed energetico quanto sul piano strategico-militare.

Con lo scoppio della guerra in Ucraina nel febbraio del 2022 questa dinamica di multi-allineamento e partnership *à la carte* già in atto da tempo è emersa con chiarezza. Non solo l'equidistanza nel confronto tra Russia e Occidente, ma anche i diversi tentativi di mediazione tra Mosca e Kiev da parte di Turchia e Arabia Saudita hanno messo in evidenza il riposizionamento di questi paesi rispetto alle potenze internazionali nonché la loro volontà e necessità di non compiere scelte di campo in un contesto in cui le relazioni con Mosca e Pechino si sono rafforzate. Non sorprende dunque che nessuno di questi stati abbia aderito al regime di sanzioni imposto alla Russia da Stati Uniti e Unione Europea. Su questo sfondo, si inserisce anche la decisione di Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti di non accogliere le richieste statunitensi ed europee di aumentare la produzione di greggio oltre gli incrementi già stabiliti in seno all'Opec plus nel 2020 per coprire le esigenze del mercato energetico mondiale nella fase iniziale della guerra russo-ucraina.

Tra Mosca, Pechino e Washington

Dall'intervento militare a sostegno del regime di Bashar al-Assad in Siria nel 2015, che di fatto ha segnato il suo "ritorno" in Medio Oriente, Mosca ha saputo ritagliarsi un ruolo di partner affidabile agli occhi di molti attori locali sul piano militare e della difesa e in campo energetico. Se il perdurare

della guerra in Ucraina, da un lato, e la caduta dell'alleato siriano nel dicembre del 2024, dall'altro, hanno ridefinito, e per certi versi ridimensionato, la presenza russa nella regione, non sembrano invece avere intaccato una cooperazione consolidata, soprattutto in campo energetico. In questo ambito i rapporti più solidi rimangono quelli con la Turchia, nonostante l'"interdipendenza asimmetrica" rispetto a Mosca ponga Ankara in una posizione difficile anche rispetto ai diversi teatri di crisi in cui entrambe hanno interessi in gioco. La Russia non solo si conferma il principale fornitore di gas della Turchia, con circa il 40% del totale nel 2024,⁴ ma dallo scoppio della guerra in Ucraina è anche il primo per approvvigionamento di petrolio, coprendo il 66% delle importazioni turche.⁵ L'acquisto a prezzi più bassi del petrolio russo, accompagnato da un incremento delle esportazioni turche che sono andate in parte a sopperire alla mancanza di prodotti europei, ha fatto raddoppiare l'interscambio complessivo che da 35 miliardi di dollari nel 2021 è balzato a 68 miliardi nel 2022.⁶ La Russia è così diventata il primo partner commerciale della Turchia, scalzando le posizioni acquisite di Germania e Cina. Primato che ha mantenuto anche nel 2024, nonostante un calo dei volumi a 52,6 miliardi di dollari. Al di là degli idrocarburi, la cooperazione energetica include anche il settore nucleare, con la società di stato russa Rosatom che ha avviato nel 2018 la costruzione della prima centrale nucleare turca ad Akkuyu, nella provincia meridionale di Mersin, mentre le trattative per una seconda centrale sembrano essersi oggi arenate di fronte all'imposizione di nuove misure restrittive occidentali al settore petrolifero russo. Al contrario, avanza il progetto per il primo sito nucleare egiziano avviato nel 2022 a El Dabaa, sulla costa mediterranea, dove di recente è stato installato il primo reattore

⁴ C. Sezer, "Turkey extends Russian gas imports for a year as it plans US investment", *Reuters*, 4 dicembre 2025.

⁵ E. Topcu, "Balancing act: Can Turkey do without Russian energy?", *DW*, 10 aprile 2025.

⁶ Dati dell'Istituto di statistica turco, www.tuik.gov.tr

in una cerimonia presieduta a distanza dal presidente egiziano Abdel Fattah al-Sisi e dal suo omologo russo Vladimir Putin a suggellare quello che viene considerato uno dei più grandi progetti congiunti tra i due paesi degli ultimi decenni.⁷ Nel periodo 2017-21 il Cairo è stato il primo beneficiario dell'export di armi e forniture militari russe in Medio Oriente e il terzo a livello mondiale (dopo India e Cina).⁸ Tuttavia, lo sforzo bellico in Ucraina ha inevitabilmente ridimensionato la cooperazione militare tra i due paesi. Ciononostante, la Russia si mantiene tra i primi quattro partner commerciali dell'Egitto dopo Cina, Arabia Saudita e Stati Uniti con un interscambio di 6,6 miliardi di dollari nel 2024.⁹

La Cina, dal canto suo, ha significativamente aumentato la propria presenza e cooperazione economica nella regione. Oggi figura tra i primi tre partner commerciali dei paesi di Medio Oriente e Nord Africa, mentre dal 2020 ha sostituito l'Unione Europea come principale partner delle monarchie del Golfo. Nel complesso, l'interscambio di Pechino con la regione è cresciuto da 303,4 miliardi di dollari nel 2013 a 501,7 miliardi nel 2022 (con un calo a 400 miliardi di dollari nel 2024),¹⁰ di cui la fetta più ampia è coperta dagli stati del Consiglio di cooperazione del Golfo (Gcc). Gli idrocarburi rappresentano il settore preponderante: è verso la Cina, infatti, che si dirige la parte più consistente dei flussi di petrolio e gas del Gcc. Nell'ottica di attrarre investimenti per finanziare i loro ambiziosi piani di diversificazione economica, le cosiddette *Visions*, questi stati hanno inoltre guardato con crescente interesse alla Belt and Road Initiative (Bri) di Pechino con cui hanno firmato accordi di cooperazione, insieme ad altri sedici paesi arabi.¹¹ Nella

⁷ “[Putin Hails Installation of First Reactor at Egypt’s Russian-Built Nuclear Plant](#)”, *The Moscow Times*, 19 novembre 2025.

⁸ P.D. Wezeman, A. Kuimova e S.T. Wezeman, “[Trends in International Arms Transfer, 2021](#)”, SIPRI Fact Sheet, marzo 2022.

⁹ Dati di COMTRADE.

¹⁰ Dati di General Administration of Customs of the People’s Republic of China.

¹¹ R. Aboelkheir, “[Guest Opinion: China-Arab cooperation bears fruitful results](#)

cornice della Nuova via della seta il Medio Oriente è la regione che nel 2024 ha ricevuto la percentuale più alta di impegni cinesi nel settore delle costruzioni, circa 46% pari a 39 miliardi di dollari,¹² mentre l'Arabia Saudita è il paese con il volume di costruzioni più elevato, circa 18,9 miliardi di dollari (in aumento rispetto ai 5,9 miliardi del 2023), e il secondo per quantità di investimenti pari a 5,8 miliardi di dollari. Il regno saudita è tra i cinque paesi della regione (Algeria, Egitto, Emirati Arabi Uniti e Iran) a essere legato a Pechino da una *comprehensive strategic partnership*, il livello più elevato di accordo di partenariato della Cina, che include una cooperazione che va ben al di là della sfera economica e si estende agli ambiti politico, di sicurezza, tecnologico e culturale.

Negli ultimi anni, inoltre, i partner mediorientali di Washington hanno guardato con maggiore interesse a organizzazioni e gruppi a guida sino-russa come l'Organizzazione per la cooperazione di Shangai (Sco) e i Brics. Nell'aprile 2023 l'Arabia Saudita – dopo Egitto e Qatar – è entrata nella Sco come partner di dialogo, partnership che la Turchia aveva ottenuto dieci anni prima. Nel gennaio 2024 l'Egitto e gli Emirati Arabi Uniti, insieme all'Iran, sono diventati membri dei Brics, mentre Riyadh non ha ancora formalizzato la propria adesione per non compromettere il rapporto strategico con Washington da cui vorrebbe maggiori garanzie di difesa. Sebbene la Cina abbia rafforzato le sue partnership con gli stati mediorientali, ampliando il focus della cooperazione dalla dimensione economica ed energetica alla sfera geopolitica, come dimostrato dalla mediazione per la normalizzazione dei rapporti tra Arabia Saudita e Iran del 2023, Pechino, così come Mosca, è ben lontana dal giocare un ruolo di primo piano in materia di sicurezza in Medio Oriente.

over past decade”, *Xinhua*, 10 gennaio 2025.

¹² C. Nedopil, *China's Belt and Road Initiative (BRI) Investment Report 2024*, Griffith Asia Institute and Green Finance & Development Center, FISF, 2025.

Dal 7 ottobre la guerra a Gaza e i suoi molteplici riverberi regionali, dall'Iran allo Yemen, hanno mostrato con chiarezza che gli Stati Uniti, volenti o nolenti, mantengono un ruolo centrale in Medio Oriente tanto nell'attuale contesto di sicurezza quanto nella ridefinizione dei futuri assetti regionali. Ancora oggi, in un'era di multi-allineamento, le vie della guerra e della pace continuano inevitabilmente a passare da Washington.

Il Piano Trump: verso la pace?

Non manca quasi nulla alle quattro pagine, al breve preambolo e agli undici capitoli della risoluzione numero 2803 del Consiglio di Sicurezza Onu, "President Donald J. Trump's Comprehensive Plan to End the Gaza Conflict".¹³ Anche i venti punti dell'allegato appaiono esaustivi. Per quanto solo all'ultimo di questi punti venga anche affermata l'unica soluzione possibile del conflitto: "Gli Stati Uniti stabiliranno un dialogo fra Israele e palestinesi per concordare un orizzonte politico per una coesistenza prospera e pacifica". Sebbene i due popoli siano lontani dal riconoscere l'uno i diritti dell'altro, l'ultima tragedia di Gaza dimostra una volta di più che non c'è alternativa alla convivenza.

La risoluzione approvata il 17 novembre 2025 era stata un grande successo per Donald Trump. Cina e Russia si erano astenuti ma solo perché non potevano concedere una vittoria all'America. Probabilmente Benjamin Netanyahu detestava ogni passaggio della risoluzione ma aveva finto di esserne entusiasta. Se per ragioni geopolitiche cinesi e russi non potevano votare sì, per i rapporti strategici con gli Stati Uniti il premier israeliano non avrebbe mai potuto votare contro.

La forza del "Piano Trump" non era in un'eventuale perfezione: nell'infinito scontro fra israeliani e palestinesi nessuna proposta di pace è mai stata perfetta. Il suo principale merito era di

¹³ United Nations, Security Council, [Resolution 2803 \(2025\)](#), Adopted by the Security Council at its 10046th meeting, on 17 November 2025.

essere l'unico disponibile dopo cento anni di confronto, decine di iniziative fallite e oltre 24 mesi di guerra nella Striscia. Eppure, nonostante il favore generale, la proposta faticava ad affrontare la seconda fase. Anche la prima era stata difficile, sebbene fosse in un certo senso la meno complicata: cessate il fuoco, liberazione degli ultimi ostaggi israeliani nelle mani di Hamas e di prigionieri palestinesi nelle carceri d'Israele. Il consenso dell'opinione pubblica internazionale sembrava essere fin troppo ottimistico. Ma non quello di israeliani e palestinesi. Non tanto un rifiuto *tout court*, politicamente impossibile per gli uni e gli altri. Piuttosto scetticismo: rassegnazione che nulla possa scalfire un odio antico, rafforzato dall'attacco sanguinoso di Hamas del 7 ottobre 2023 e dalla brutalità della reazione israeliana.

La seconda fase

L'ambiguità è parte della diplomazia. Ne hanno fatto uso gli americani per ottenere il consenso di Hamas e del governo israeliano al loro piano; se ne sono serviti palestinesi e israeliani per accontentare gli americani, cercando nel frattempo di far avanzare i loro interessi. La fase due del processo di pace è politicamente la più difficile. La successiva, se vi si arriverà, sarà ugualmente complessa: la ricostruzione di Gaza durerà anni, ma inizierà solo quando i nodi politici e militari del conflitto saranno sciolti. Ciò che servirà alla ricostruzione saranno gli investimenti economici: una cifra di denaro incalcolabile, è vero, ma dopo ogni guerra inizia il business della ricostruzione al quale nessuno vuole mancare.

La fase due, invece, richiede il disarmo di Hamas, la sua uscita di scena o che cambi la sua ragion d'essere, passando dalla lotta armata al dialogo; e che Israele si ritiri da Gaza senza aver conseguito l'obiettivo di obliterare il movimento islamico. Sono scelte politiche, gravide di conseguenze interne e regionali.

La Turchia è governata da Partito Giustizia e Sviluppo (Akp), ideologicamente legato al movimento dei Fratelli musulmani; Hamas è il partito della fratellanza. Recep Tayyip Erdoğan, il

presidente turco, disporrebbe dunque degli strumenti atti ad ammorbidire i palestinesi. Questo il secondo merito del “Piano Trump”, oltre al fatto di essere l’unica proposta di pace: per la prima volta i paesi arabi – Qatar, Egitto, più discretamente ma con uguale efficacia i sauditi – e la Turchia invisa a Israele, sono direttamente coinvolte nella trattativa, diventando corresponsabili del successo o del fallimento.

Nella seconda fase dovrà anche essere istituito il “Board of peace”, una sorta di consiglio d’amministrazione incaricato di governare Gaza: per un periodo transitorio di cui nessuno può prevedere la durata. Prima però dovrà nascere una forza armata multinazionale a forte presenza islamica. Il suo compito sarà garantire l’ordine necessario per governare e avviare la ricostruzione. Turchia, Pakistan, Indonesia, Azerbaigian e altri, si erano offerti dopo l’adozione della risoluzione 2803. L’Indonesia aveva promesso una forza di 20mila soldati. Ora gli entusiasmi si sono raffreddati: fino a che Hamas e Israele non avranno adempiuto ai loro obblighi, nessuno rischierà la vita dei suoi.

Realtà e illusioni

Accordarsi sulle dimensioni dei contingenti, creare le strutture di comando e la logistica per forze di questo genere, normalmente richiede settimane o mesi. In questo caso il tempo semplicemente non è disponibile se si deve evitare il caos. Più tempo richiede, più frustrata e disperata diventerà la popolazione di Gaza.¹⁴

La prostrazione della gente è una condizione ottimale perché Hamas e Israele continuino a perseguire i loro obiettivi, opposti a quelli della risoluzione Onu, di Donald Trump, di russi, cinesi, europei, arabi. Non è un paradosso che estremisti israeliani e palestinesi abbiano interessi comuni: protrarre il conflitto per mantenere il potere.

¹⁴ L. Freedman, “Trump had to choose. He chose Qatar”, *Financial Times Weekend*, 18 ottobre 2025.

La vita degli oltre due milioni di gazawi, intanto, continua ad avere lo stesso scopo: sopravvivere. Il cessate-il-fuoco è una quotidiana incertezza; gli aiuti umanitari sono insufficienti. A dicembre l'Unicef riportava che negli ultimi tre mesi di guerra la mortalità neo-natale era del 75% più alta rispetto a prima del conflitto. Anche dopo il cessate-il-fuoco la situazione restava disperata.¹⁵

Hamis intanto non ha intenzione di disarmarsi né Israele di ritirarsi; la ricostruzione di Gaza non è una speranza ma un'impresa inimmaginabile. Uno stato palestinese è così lontano da apparire invisibile anche ai più ottimisti: tutti ne riconoscono la necessità come sola e ovvia soluzione ma nessuno agisce concretamente per crearlo. Nemmeno quei paesi che lo hanno già riconosciuto.

Potenza egemone

Solo il conflitto in Ucraina potrebbe diventare una guerra globale, perfino nucleare. Quella di Gaza no. In questi due anni Israele ha bombardato cinque capitali del Medio Oriente: Beirut, Damasco, Teheran, Sanaa e Doha; ha combattuto una guerra con l'Iran il quale, dopo Israele, ha bombardato il Qatar. Nel frattempo, a Damasco è caduto il regime di Bashar al-Assad: una vittoria per i turchi che proteggono il nuovo regime; una sconfitta di Iran e Russia che sostenevano quello vecchio. Israele non ha avuto un ruolo ma ne ha approfittato per impossessarsi di altro territorio siriano. Eppure, questa instabilità permanente non ha travalicato le sue frontiere geografiche.

Tuttavia, due anni di rara brutalità non potevano che cambiare la fisionomia del conflitto fra israeliani e palestinesi e il quadro geopolitico che ne è corollario. Prima dell'aggressione di Hamas gli israeliani si erano convinti che il problema

¹⁵ N. Hasson, "Painful, Preventable Deaths' Gaza Newborn Mortality Rates Up 75 Percent Compared With Prewar Levels, Report Says", *Haaretz*, 11 dicembre 2025.

palestinese potesse essere “gestito”, non risolto. La comunità internazionale si era adeguata. Un numero crescente di paesi arabi aveva riconosciuto lo stato ebraico e altri stavano per farlo. Poi è iniziata la guerra e Israele ha mostrato, senza contenersi, la forza distruttiva della quale è capace: per trovare qualcosa di simile alla distruzione di Gaza bisogna risalire a Berlino 1945.¹⁶ Anche il potere destabilizzante dell’“Asse della resistenza” sciita guidato dall’Iran, è stato ridimensionato dallo stato ebraico.

In questi due anni Israele è diventato la potenza egemone della regione, cosciente di esserlo e convinto d’imporre un nuovo ordine regionale, oltre che la propria sicurezza. Eppure, è plausibile sostenere che a Gaza Hamas abbia in qualche modo vinto. Netanyahu ha sempre rifiutato di indicare un orizzonte politico dopo le operazioni militari: il “day after” di ogni guerra. L’unico fine dichiarato era l’eliminazione del nemico, l’annessione della Striscia e della Cisgiordania. Il destino degli ostaggi israeliani, l’isolamento internazionale del paese non contavano quanto mantenere il potere, assecondando i programmi degli alleati nazional-religiosi del governo.

La vittoria che Netanyahu aveva imposto al paese era irraggiungibile, come si è visto. Per ottenere la sua, invece, ad Hamas è bastato sopravvivere: sacrificando quasi 80.000 morti in gran parte civili ma per il movimento la popolazione è sacrificabile alla causa.

La risoluzione Onu ispirata dal “Piano Trump” non è che quel “day after” politico che Netanyahu non ha presentato. I negoziatori americani non potevano che constatare la nuova realtà: il premier israeliano è un fattore destabilizzante; l’egemonia israeliana non può creare un nuovo ordine perché la maggioranza arabo-sunnita non lo riconoscerebbe mai, per quanto apprezzi l’indebolimento dell’Iran sciita; Israele è isolato nel mondo; Hamas è vivo a Gaza e Cisgiordania; lo stato palestinese è diplomaticamente risorto.

¹⁶ “EU foreign policy chief compares Gaza destruction with German cities in WWII”, *EuroNews*, 24 aprile 2024.

“Gli israeliani sembrano non cogliere la portata delle affinità di Donald Trump con gli stati del Golfo”.¹⁷ Non è certo che il presidente americano avrà la stessa tolleranza del suo predecessore verso Israele: Joe Biden insultava settimanalmente Netanyahu ma non ha mai smesso di inviare armi. La visita a Washington del principe ereditario saudita Mohammed bin Salman, a novembre, è stata una svolta. Per un’amministrazione americana più interessata alle transazioni economiche, che preservare le alleanze storiche, sauditi e Qatar hanno da offrire molto più di Israele.

Ciò che resta del campo di battaglia

Finiti i combattimenti – anche se non del tutto – diverse indagini hanno sondato lo stato d’animo di israeliani e palestinesi. Ne emergono due popoli disorientati.

Il “Piano Trump” non menziona la Cisgiordania perché il suo obiettivo è Gaza. Tuttavia, in molti punti è implicito che i Territori Occupati siano consequenziali a ciò che accadrà nella Striscia. A dispetto dell’ammonimento di Trump, il governo israeliano sta conducendo un’annessione rapida e visibile. Questo contribuisce a diffondere incertezza.

Secondo il Palestinian Center for Policy Survey Research di Ramallah, il più autorevole nei Territori,¹⁸ in questi due anni il sostegno alla lotta di Hamas è diminuito: dal 63 al 40%. Ma nessuna maggioranza sostiene un’alternativa. Una tregua che non funziona, gli aiuti umanitari insufficienti e la Cisgiordania spingeranno di nuovo i palestinesi a sostenere la lotta armata.

L’Institute for National Security Studies, di Herzliya, rileva che il 61% degli israeliani è contrario a uno stato palestinese

¹⁷ M. Lynch, “The Fantasy of a New Middle East. Israel Cannot Destroy Its Way to Peace”, *Foreign Affairs*, 31 ottobre 2025.

¹⁸ “A Dual Crisis- Palestinian Public Opinion Amidst Occupation and a Leadership Vacuum”, Polls and Survey Research (PCPRS), Press Release, Public Opinion Poll n. 96, 28 ottobre 2025.

e solo il 29 è moderatamente favorevole. La fiducia per le forze armate è alta, 74%. Quella per il governo è al 26% e per Netanyahu al 33: quanto basta per rivincere le elezioni nel sistema proporzionale israeliano.

La pace, dunque è una luce flebile, il ritorno alla violenza un'eventualità concreta. La storia può ripetersi.

Per un certo periodo israeliani e palestinesi avevano investito nella diplomazia e creduto nel suo primato sulla forza. La maggioranza si era rassegnata ai compromessi necessari. Ma ogni impresa diplomatica era finita in un fallimento; ogni fallimento aveva riacceso la spinta gravitazionale di una lotta esistenziale, spietata. Alla fine, ciò che contava di più erano l'equilibrio di potere e la forza bruta.¹⁹

¹⁹ H. Agha e R. Malley, *Tomorrow is yesterday – Life, death and the pursuit of peace in Israel/Palestine*, Farrar, Straus and Giroux, New York, 2025.

9. Ucraina e il prezzo del “liberi tutti”

Eleonora Tafuro Ambrosetti

Mai come in questo momento è diventato evidente il ritorno dell'uso unilaterale della forza come metodo di risoluzione delle controversie e come strumento per imporre i propri interessi nazionali. L'aggressione russa su larga scala contro l'Ucraina, iniziata nel febbraio 2022, non solo ha riportato la guerra sul continente europeo, assente dai tempi delle guerre balcaniche dei primi anni Novanta; questa ha anche segnato la crisi profonda dell'ordine internazionale “rule-based” così come lo conosciamo, o quantomeno di una sua erosione tale da sospingerci in un vero e proprio “interregnum”,¹ in cui norme e prassi consolidate non riescono più a vincolare efficacemente l'azione degli attori statuali.

Naturalmente, il ricorso alla forza non è mai realmente scomparso dal toolbox degli stati. Nei primi anni Duemila, grandi potenze come gli Stati Uniti furono accusate di aver abusato della propria posizione dominante nelle relazioni internazionali: Washington intervenne militarmente in Afghanistan e Iraq, suscitando un ampio dibattito sull'uso, la legittimità e la selettività del concetto di “guerra preventiva”. Anche in anni più recenti, sotto l'amministrazione Trump, gli Stati Uniti hanno fatto ricorso a strumenti coercitivi – dall'operazione militare contro l'Iran nell'estate del 2025 al cambio di regime in Venezuela nel gennaio 2026 – rafforzando

¹ “A State of Interregnum in Rule-Based International Order and the Russian-Ukrainian War”, *Peace Review*, vol. 36, n. 1.

la percezione globale di un ordine sempre più permeato da assertività, *weaponisation* delle interdipendenze economiche e diplomazia coercitiva.

Né si può ritenere la Russia un caso isolato nello spazio post-sovietico. L'Azerbaijan, ad esempio, non ha esitato a risolvere militarmente il contenzioso trentennale con l'Armenia sul territorio secessionista del Nagorno-Karabakh attraverso due distinte operazioni nel 2020 e nel 2023, quest'ultima culminata con l'esodo forzato di oltre 100.000 armeni. Anche in questo caso, la risposta internazionale è stata limitata, contribuendo alla sensazione di un sistema di governance globale incapace di reagire con coerenza alla violenza e alla violazione dei diritti umani.

Tuttavia, è stata l'invasione su larga scala dell'Ucraina nel 2022 a cristallizzare in maniera definitiva la crisi dell'ordine internazionale basato sulle regole, e che merita dunque un'analisi approfondita in questo capitolo. Si partirà dalla genesi dell'aggressione russa, con l'annessione della Crimea nel 2014 – un atto gravissimo che tuttavia produsse conseguenze politiche, economiche e diplomatiche molto inferiori rispetto alle sue implicazioni strutturali, lasciando un precedente pericoloso. Si esaminerà poi la reazione suscitata dall'invasione totale, con particolare attenzione alle divergenze emerse tra il cosiddetto Nord globale e il Sud globale, non solo in termini di condanna politica, ma anche di percezioni storiche e priorità di sicurezza. La conclusione rifletterà sul concetto di “pace giusta” applicato alla situazione attuale sul campo di guerra e alla spregiudicatezza del mondo del “liberi tutti”.

La genesi: Georgia 2008 e Ucraina 2014

La Russia aveva già fatto uso della forza nel 2008 contro la Georgia, formalmente per difendere gli interessi dei territori separatisti dell'Abkhazia e dell'Ossezia del Sud, per poi stabilirvi permanentemente le sue truppe. Nella notte tra il 7 e l'8 agosto 2008, dopo mesi di crescente tensione, le forze

georgiane lanciarono un massiccio bombardamento contro Tskhinvali, capitale dell'Ossezia del Sud: secondo il rapporto della Missione internazionale indipendente di accertamento dei fatti sul conflitto in Georgia (Iiffmcg),² incaricata dall'Unione Europea, questo attacco costituì "l'inizio del conflitto su larga scala" con il coinvolgimento della Russia. Il rapporto chiariva che l'offensiva georgiana non poteva essere giustificata in base al diritto internazionale: non era né necessaria né proporzionata rispetto alle violazioni precedenti, pur avvenute in un contesto di continue provocazioni russe e attività militari ambigue sul terreno.

Parallelamente, il rapporto documentava come la reazione russa avesse superato di gran lunga la soglia della difesa. Mosca condusse infatti operazioni militari profonde all'interno del territorio georgiano, andando ben oltre l'area contesa e colpendo infrastrutture civili. La missione segnalò gravi violazioni del diritto umanitario da parte delle forze russe e sudossete, tra cui distruzioni sistematiche di villaggi georgiani, saccheggi, e il trasferimento forzato di popolazioni. Complessivamente, il conflitto causò circa 850 morti, molte centinaia di feriti e oltre 100.000 sfollati, dei quali circa 35.000 non fecero mai ritorno alle loro abitazioni, per non parlare dell'occupazione di quasi 20% del territorio georgiano, dato spesso ricordato dalle più alte cariche del governo georgiano.³

In quel frangente, la comunità internazionale reagì in maniera relativamente passiva, limitandosi perlopiù a dichiarazioni di condanna, senza adottare misure coercitive incisive contro Mosca. Gli Stati Uniti denunciarono con fermezza l'intervento russo: il presidente George W. Bush definì le operazioni di Mosca "una pericolosa escalation" e ribadì che "la Georgia è una nazione sovrana la cui integrità territoriale deve essere

² Microsoft Word - 2009-09-21 Volume I, latest version.

³ "Twenty percent of Georgia's sovereign territory remains under occupation due to Russia's ongoing military presence in the Abkhazia and Tskhinvali regions", Maka Botchorishvili, Ministry of Foreign Affairs of Georgia.

rispettata”,⁴ mentre il Dipartimento di Stato deplorò l’impiego di bombardieri strategici e missili su aree civili.

Anche l’Unione Europea reagì velocemente sul piano politico, ma senza tradurre la condanna in strumenti di pressione efficaci. Il Parlamento europeo denunciò la violazione del diritto internazionale da parte di Mosca, chiedendo il ritiro delle truppe russe e il rispetto della sovranità georgiana. Il Consiglio d’Europa adottò la Risoluzione 1633 (2008),⁵ che stigmatizzava le violazioni dei diritti umani perpetrate durante e dopo la guerra e chiedeva la revoca del riconoscimento russo dell’indipendenza di Abkhazia e Ossezia del Sud. Tuttavia, tali prese di posizione rimasero prive di conseguenze operative immediate. La creazione della Iiffmcg rappresentò l’unico passo concreto, ma la missione aveva natura esclusivamente investigativa e non disponeva di strumenti sanzionatori né di un mandato giudiziario.

Le conclusioni del rapporto (che attribuivano la responsabilità dell’inizio delle ostilità alla Georgia, pur riconoscendo un ruolo determinante delle provocazioni russe e condannando le violazioni di entrambe le parti) contribuirono ulteriormente all’assenza di una risposta occidentale più decisa. In ultima analisi, il conflitto del 2008 segnò un precedente fondamentale: la dimostrazione che la Russia poteva usare la forza per modificare confini e realtà territoriali senza affrontare costi significativi. Un modello che, sei anni dopo, avrebbe riprodotto con l’annessione della Crimea.

Quello che accadde in Crimea nel 2014 presenta sia analogie con il precedente conflitto georgiano sia differenze sostanziali. La principale similarità sta nella giustificazione di fondo usata dalla Russia: la protezione dei diritti della “periferia” filorusa contro un “centro” filo-occidentale. Inoltre, anche nel caso della Crimea come in Georgia e, successivamente, in Ucraina

⁴ The White House, [Setting the Record Straight: President Bush Has Taken Action to Ensure Peace, Security and Humanitarian Aid in Georgia](#), Washington, agosto 2008.

⁵ [Res. 1633 - Resolution - Details tab.](#)

orientale, la Russia ha continuamente invocato il diritto internazionale umanitario e specialmente la dottrina della “responsabilità di proteggere” come ragione del suo intervento, utilizzando il precedente coinvolgimento occidentale nella questione del Kosovo.

La grande differenza sta nel metodo e nel risultato finale dell'intervento russo. Nel febbraio 2014, a seguito della rivoluzione di Euromaidan che aveva fatto cadere il governo di Viktor Yanukovych a Kiev, la Russia iniziò a dispiegare soldati senza insegna (i cosiddetti “omini verdi”) in Crimea, occupando rapidamente infrastrutture chiave della penisola. Il 16 marzo fu organizzato un referendum largamente ritenuto illegale, ma che secondo Mosca vide la popolazione crimeana esprimere in massa il proprio desiderio di aderire alla Federazione Russa. Il 18 marzo 2014 fu firmato il trattato di adesione, trasformando ufficialmente la Crimea in una repubblica della Federazione Russa. Mosca giustificò l'operazione come tutela dei russi etnici e dei russofoni della regione e come esercizio del diritto all'autodeterminazione, denunciando al contempo il nuovo governo di Kiev come risultato di un “colpo di stato illegale”.

A differenza del caso georgiano, in cui l'intervento russo mirava al controllo e sostegno delle repubbliche separatiste di Abkhazia e Ossezia del Sud senza reale intenzione di annessione (nonostante le richieste periodiche della leadership dell'Ossezia del sud che vorrebbe una riunificazione con l'Ossezia del nord nel Caucaso russo⁶), in Crimea la Russia perseguì l'integrazione piena della regione, sancita da un trattato. Nel caso georgiano, pur esistendo supporto militare ed economico oltre che procedure semplificate di ottenimento della cittadinanza russa, Mosca non mirava alla creazione di una nuova entità statale all'interno della Federazione; invece, la Crimea fu annessa a tutti gli effetti, segnando il primo caso di modifica territoriale in Europa dalla Seconda guerra mondiale attraverso l'uso della forza. Allo stesso

⁶ “Georgia’s Separatist Region of South Ossetia Plans to Join Russia”, Jamestown, vol. 19, n. 50, 4 agosto 2022.

tempo, nel Donbass la Russia portava avanti un'azione militare a bassa intensità contro il governo ucraino mascherata da mero supporto per le forze separatiste locali. Un'azione che sarebbe continuata fino all'invasione su larga scala del 2022.

Le reazioni internazionali furono rapide sul piano politico, ma considerate insufficienti dagli osservatori. Gli Stati Uniti e l'Unione Europea condannarono l'annessione: il presidente Barack Obama e il segretario di stato deplorarono l'occupazione militare e la violazione dell'integrità territoriale ucraina; il Consiglio Affari Esteri dell'UE dichiarò il referendum illegale e introdusse sanzioni politiche (come l'esclusione della Russia dal G8), economiche (restrizioni a importazioni ed esportazioni, divieti di investimento e blocchi tecnologici nei settori strategici), e misure mirate contro funzionari russi e crimeani coinvolti (limitazioni sui viaggi e congelamento di asset finanziari dei responsabili). Gli Stati membri dell'UE e gli Usa ribadirono inoltre che la Crimea restava territorio ucraino non riconosciuto.

Nonostante queste misure, la perdita della Crimea fu percepita de facto come un *fait accompli*. La Russia non fece minacce dirette per ottenere il controllo della penisola, ma si affidò all'occupazione rapida e all'annessione formale, contando sulla riluttanza della comunità internazionale a intervenire militarmente. Un riesame degli archivi dell'epoca dimostra che anche il governo ucraino reagì con relativa passività. I leader ucraini si trovarono in una situazione difficile: mostrare moderazione avrebbe significato perdere la Crimea, ma avrebbe consentito loro di evitare una guerra con la Russia che l'Ucraina avrebbe probabilmente perso (ora sappiamo che l'avrebbe solo rimandata). Al contrario, una risposta immediata avrebbe potuto ribaltare il fatto compiuto, ma avrebbe rischiato di scatenare la guerra. Alla fine, la maggior parte dei membri del governo respinse categoricamente l'idea di una risposta militare immediata, sostenendo che riconquistare la Crimea era un'impresa troppo rischiosa.⁷

⁷ L. Di Ngo, "Responding to *Fait Accompli*: Lessons from Crimea", *Journal of*

In sintesi, l’annessione della Crimea mostra come la Russia abbia consolidato il modello già parzialmente osservato in Georgia: uso della forza per proteggere presunti interessi etnici e geopolitici, creazione di un fatto compiuto, e sfruttamento della debolezza o indecisione delle istituzioni internazionali per legittimare territorialmente la propria azione. La differenza cruciale rispetto alla Georgia è che, in Crimea l’intento di annessione era esplicito e pienamente realizzato, segnando un precedente storico nell’Europa post-bellica e sollevando interrogativi sul futuro dell’ordine internazionale basato sulle regole.

Ucraina 2022: la reazione europea

La guerra a bassa intensità iniziata nel 2014 dalla Russia sfociò, otto anni dopo, in un’invasione su larga scala. Nei giorni immediatamente precedenti il 24 febbraio 2022, la situazione ai confini dell’Ucraina era già segnata da un aumento delle tensioni: la Russia aveva accumulato forze militari lungo il confine e in Bielorussia, mentre sul piano diplomatico insisteva sulla richiesta di “garanzie di sicurezza” e negava pubblicamente qualsiasi intenzione di attaccare. La sequenza di eventi si consumò rapidamente: dopo il riconoscimento delle “repubbliche popolari” di Donetsk e Luhansk il 21 febbraio, Mosca dichiarò l’avvio di un’“operazione militare speciale” nella notte del 24 febbraio. Poche ore dopo, l’Ucraina introdusse la legge marziale e iniziò la mobilitazione generale, mentre i principali attori internazionali condannarono l’aggressione e avviarono le prime misure di risposta.

È opinione largamente condivisa tra gli analisti occidentali che la mancata risposta all’annessione della Crimea e alle operazioni russe in Donbass abbia contribuito ad innescare la guerra su larga scala. Il caotico ritiro americano dall’Afghanistan e le limitate sanzioni occidentali per il ruolo della Russia

nell'abbattimento del volo Malaysian Airlines MH17 hanno ulteriormente sottolineato la debolezza dell'Occidente agli occhi di Putin. Questa debolezza percepita, insieme alle informazioni imprecise dei servizi segreti russi, ha alimentato in Mosca la convinzione che, dopo il "precedente" della Crimea, fosse possibile estendere il controllo su altre parti dell'Ucraina con costi contenuti. La logica del "precedente Crimea" è confermata dalla riproposizione di un *playbook* simile a invasione già avvenuta: un ulteriore referendum è stato infatti utilizzato nel settembre 2022 quando la Russia ha annesso illegalmente quattro nuovi territori ucraini.

L'intelligence russa, però, si sbagliava sia sulla debolezza dell'Ucraina che sulla presunta passività europea. Le decisioni prese dall'UE in risposta all'invasione sono state valutate come "senza precedenti" e complessivamente rapide, considerando la difficoltà dell'Unione di portare avanti una politica estera coerente tra i 27 membri. L'immagine di un'Europa decisa e risoluta smentisce l'esperienza legata all'annessione della Crimea nel 2014. Tra le misure adottate figurano una vasta serie di pacchetti sanzionatori (a oggi 19) contro individui, banche, imprese e settori strategici russi, restrizioni commerciali e tecnologiche, l'esclusione di varie banche dal sistema Swift, l'embargo sul petrolio russo via mare, il congelamento delle riserve valutarie della Banca centrale russa conservate in Europa, che potrebbero essere usate per un "prestito di riparazione" all'Ucraina.⁸ Inoltre, l'UE ha dato un massiccio sostegno economico, umanitario e militare all'Ucraina, incluso – per la prima volta nella storia dell'UE – il finanziamento congiunto di forniture di armi letali. Parallelamente, l'UE ha attivato strumenti di protezione per i rifugiati ucraini, accelerato i programmi di sicurezza energetica e sostenuto la stabilità macro-finanziaria del governo di Kiev. Si può discutere sulla reale efficacia e tempestività di queste misure, ma è indubbio

⁸ "Che cos'è il prestito di riparazione per l'Ucraina e perché l'Ue è bloccata dal Belgio?", *Euronews*, 25 ottobre 2025.

che la risposta europea a partire dal 2022 ha subito un salto di qualità rispetto al 2014.

La differenza tra le risposte del 2014 e del 2022 può essere attribuita a molti fattori: la diversa portata dell'aggressione russa, gli sforzi di coordinamento degli Stati Uniti durante la mobilitazione pre-bellica, ma anche il consolidarsi, negli anni, di legami politici, economici e sociali tra UE e Ucraina. La socializzazione avvenuta in questi anni ha trasformato, secondo alcuni, la difesa dell'Ucraina in una questione non più esterna, ma parte integrante di un orizzonte europeo condiviso.⁹

Ucraina 2022: le spaccature Nord-Sud globale e all'interno dell'alleanza transatlantica

L'invasione russa dell'Ucraina ha fin da subito rivelato una spaccatura tra nord globale e sud globale, sia nella percezione delle motivazioni della guerra, sia nelle misure in risposta alle azioni russe. Sebbene l'aggressione russa possa essere spiegata come una guerra di un ex impero contro un paese in passato sottoposto alla sua dominazione, la difesa dell'Ucraina non è stata universalmente percepita come un atto anti-imperialista. Chi simpatizza maggiormente con le narrazioni russe e critica il sostegno occidentale all'Ucraina si trova spesso proprio nei paesi che sono stati colonizzati dagli imperi europei. Qui la guerra è stata letta attraverso il prisma del passato coloniale occidentale e delle disuguaglianze strutturali dell'ordine internazionale. Alcuni paesi hanno rifiutato di condannare apertamente la Russia, attribuendo la guerra all'“espansione della Nato”; altri si sono astenuti nelle risoluzioni dell'Assemblea generale dell'Onu a condanna dell'aggressione russa (in particolare la risoluzione del 2 marzo 2022, adottata con 141 voti a favore, 5 contrari e 35 astensioni); altri ancora, come India o Turchia, pur avendo

⁹ M. Rabinovych e A. Pintsch, “From the 2014 Annexation of Crimea to the 2022 Russian War on Ukraine: Path Dependence and Socialization in the EU-Ukraine Relations”, *Journal of Common Market Studies*, 2024.

formalmente condannato l'invasione, hanno continuato a mantenere intensi rapporti commerciali con Mosca e non hanno applicato le sanzioni occidentali.

Questa posizione è il risultato di vari fattori. Il primo è la denuncia dei doppi standard occidentali: la guerra in Ucraina ha reso evidente la crescente riluttanza di molti stati non occidentali ad allinearsi automaticamente all'Occidente, nonché la percezione diffusa di un ordine globale che non tutela adeguatamente i loro interessi. Numerose critiche si sono concentrate anche su doppi standard morali e mediatici: il diverso trattamento riservato alle vittime ucraine – percepite come più vicine, bianche, cristiane – rispetto alle vittime di conflitti in Africa o Medio Oriente, con coperture spesso sbilanciate o implicitamente razzializzate.¹⁰

C'è poi la questione dell'interesse nazionale. Per paesi come India e Turchia, interrompere i legami con la Russia sarebbe contrario ai loro obiettivi economici e strategici. Oltre a motivazioni geopolitiche legate a status, autonomia e multipolarismo, questi paesi hanno beneficiato di sconti sulle forniture energetiche russe e di accordi bilaterali utili a sostenere le rispettive economie. È un approccio pragmatico, riassunto efficacemente dalla dichiarazione del ministro degli Esteri indiano Jaishankar secondo cui la priorità di Nuova Delhi è garantire ai propri cittadini il miglior accesso possibile ai mercati energetici internazionali, indipendentemente dalla posizione occidentale sulla Russia.¹¹ Oltre agli import dalla Russia, fattori come la natura autocratica del governo condizionano il sostegno alla Russia.¹²

Il fatto che europei e americani rappresentino solo 45 stati tra quelli che applicano sanzioni contro Mosca incide

¹⁰ M. Bayoumi “They are ‘civilised’ and ‘look like us’: the racist coverage of Ukraine”, *The Guardian*, 2 marzo 2022.

¹¹ “Why is India so thirsty for Russian oil?”, *France 24*.

¹² M. Tawat, “The Russia-Ukraine war: understanding the Global South’s vote at the UN and its implications for the current world order”, *Third World Quarterly*, vol. 46, n. 16, 2025, pp. 2019-36.

inevitabilmente sulla loro efficacia. L'UE sta cercando di arginare l'aggiramento delle sanzioni, soprattutto nelle reti commerciali connesse a paesi terzi, ma non può ignorare la posizione non allineata del Sud globale. Diversi stati del Sud del mondo hanno da tempo avanzato rivendicazioni normative contro la legittimità delle sanzioni unilaterali. Queste argomentazioni sono state regolarmente espresse attraverso le Risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, dando forma a un discorso di contestazione delle sanzioni unilaterali.¹³

A complicare ulteriormente il quadro si aggiunge il cambiamento di postura degli Stati Uniti con la seconda presidenza Trump. Washington adotta ora un approccio più transazionale alla risoluzione del conflitto, che non tiene pienamente conto degli interessi ucraini ed europei. Da un lato, questa linea è presentata come pragmatica e ha il merito di promuovere un percorso diplomatico che la precedente Amministrazione Biden non aveva attivato; dall'altro, appare come un approccio che rischia di premiare l'aggressione russa e di indebolire la posizione negoziale di Kiev. Tale dinamica ha già generato frizioni all'interno della stessa alleanza occidentale. La Strategia americana di Sicurezza Internazionale pubblicata alla fine del 2025 sancisce la spaccatura tra le due sponde dell'Atlantico e la fine del ruolo degli Stati Uniti come difensori dell'ordine liberale. Il documento descrive il precedente impegno dell'America nella difesa della democrazia e dei diritti umani, nel globalismo e nel libero scambio – che molti considererebbero la fonte della ricchezza e del potere degli Stati Uniti – come ostacoli che l'hanno indebolita. L'attaccamento ad alleanze che hanno sostenuto un ordine “basato su regole” fondamentalmente guidato dagli Stati Uniti è invece visto come qualcosa che ha “minato... il carattere della nostra nazione”.¹⁴

In un simile contesto di crescenti spaccature – non solo tra Nord e Sud globale, ma anche all'interno dell'alleanza

¹³ S. Palestini e C. Portela, “The Global South and the contestation of unilateral sanctions against Russia”, *Cooperation and Conflict*, vol. 0, n. 0, 2025.

¹⁴ The White House, *National Security Strategy*, Washington, novembre 2025.

transatlantica – l’idea di una fine della guerra attraverso una pace giusta per Kiev sembra allontanarsi progressivamente, rendendo invece plausibile che la “scommessa” russa dell’aggressione contro l’Ucraina si riveli vincente.

Conclusion

Sebbene non sia l’unica, l’Ucraina assurge a principale vittima in Europa dell’indebolimento del sistema internazionale basato di regole. Un sistema che è – legittimamente – percepito da molti come iniquo, ma che in passato ha reso impensabili annessioni e aggressioni militari sul suolo europeo.

L’imposizione di una pace chiaramente favorevole alla Russia è, a detta di molti, semplicemente una constatazione della realtà sul campo nel quale la Russia starebbe chiaramente vincendo. Sebbene questa affermazione sia discutibile se si tengono in conto sia gli obiettivi iniziali di Mosca sia la lentezza e il costo economico e umano dei suoi progressi militari, il ritorno alla Casa Bianca di Trump ha sancito l’adesione a questa convenzione, nella ricerca del presidente americano di una “pace a tutti i costi” funzionale a sue considerazioni politiche e di status. Una pace del genere non solo non tiene in considerazione gli interessi ucraini e dell’Unione Europea, diventata ormai il sostenitore principale di Kiev, ma non offre nemmeno garanzie di durabilità e sostenibilità, prima di tutto perché, in mancanza di garanzie di sicurezza credibili, non esercita una deterrenza efficace contro la Russia.

Quando Zelensky e i leader europei parlano di “pace giusta” è difficile che si riferiscano alla pace “ideale” delineata nel piano di pace a dieci punti che Zelensky presentò alla fine del 2022 ai leader del G7.¹⁵ Un piano che prevedeva, tra le altre cose, un pieno ripristino della sovranità territoriale ucraina, riparazione economica e l’istituzione di un tribunale di guerra. Nel contesto bellico attuale e in questo mondo del “liberi tutti”, un accordo

¹⁵ Zelenskyy’s peace plan: 10 essential points.

simile è impensabile. Quello a cui verosimilmente puntano è un'approssimazione, un compromesso che possa almeno avere la forza di deterrenza contro eventuali attacchi russi nel futuro. Il successo o il fallimento dei loro sforzi determinerà l'assetto di sicurezza europeo e internazionale negli anni a venire.

10. Intelligenza artificiale: ognuno per sé

Alessandro Aresu

Tra interdipendenza e competizione

Lo sviluppo dell'intelligenza artificiale nel nostro tempo mette in luce un paradosso di fondo. La convivenza tra la cooperazione, scientifica e industriale rende possibile il suo sviluppo, e il crescente uso della tecnologia in termini competitivi viene concepito come strumento di supremazia da parte dei vari attori globali.

L'intelligenza artificiale ha una lunga storia, che si inserisce in un contesto specifico: l'invenzione del termine nasce nel 1955 a opera del ricercatore statunitense John McCarthy, in occasione dell'organizzazione della Conferenza di Darmouth.

Nei successivi settant'anni l'intelligenza artificiale attraversa un alternarsi di fasi diverse: quelle contraddistinte da particolare interesse scientifico e investimenti pubblici e quelle invece contrassegnate da un'evidente riduzione dell'attenzione e dei contributi. I tre fattori che determinano la maturazione commerciale della tecnologia nel nostro secolo (gli algoritmi, i dati, la capacità di calcolo) possono essere scomposti e analizzati alla luce delle dinamiche di collaborazione internazionale che rendono possibile la loro elaborazione e il loro sviluppo. Allo stesso tempo, fanno emergere le differenze tra i vari attori politici, per esempio in termini di imprese presenti nel proprio territorio e di capacità di investimento.

Questa oscillazione tra interdipendenza e competizione diviene ancora più rilevante in un mondo contestato e caratterizzato dalla competizione tra Stati Uniti e Cina riguardo alle filiere tecnologiche, in cui si inserisce l'intelligenza artificiale.

L'interdipendenza nella scienza e nell'organizzazione industriale

Uno dei principali scienziati della storia dell'IA degli ultimi decenni, Yann LeCun, già insignito del Premio Turing, ha ribadito in un incontro con Bill Dally,¹ chief scientist di NVIDIA, azienda leader dell'ecosistema, che la base scientifica dell'intelligenza artificiale è per sua natura plurale.

A questo proposito, LeCun ricorda che il progresso scientifico è frutto dell'interazione e dello scambio di concetti e, negli ultimi 15 anni, sempre più anche di scambio di codice. Questa filosofia è alla base del sostegno alle piattaforme di intelligenza artificiale open source, essenziali affinché i contributi possano arrivare da tutti. Oggi l'avanzamento stesso della frontiera scientifica avviene frequentemente tramite articoli caricati sulla piattaforma arXiv, e resi liberamente disponibili.

La storia recente della ricerca, come ricordano gli scienziati, dimostra chiaramente quanto sia indispensabile la collaborazione a livello internazionale. LeCun ricorda ad esempio che il documento scientifico più citato in assoluto negli ultimi 10 anni (pubblicato su arXiv nel 2015²) riguarda le reti neurali residuali o residue (ResNet) ed è stato prodotto da un team di scienziati cinesi di Microsoft Research Asia, a Pechino. Anche se l'autore principale, Kaiming He, si è poi trasferito negli Stati Uniti (prima a Meta, poi al MIT), l'origine dell'innovazione è inequivocabilmente internazionale.

¹ Si veda NVIDIA GTC 2025, "Frontiers of AI and Computing: A Conversation with Yann LeCun and Bill Dally", 10 aprile 2025.

² K. He, X. Zhang, S. Ren e J. Sun, "Deep Residual Learning for Image Recognition", *ArXiv*, Cornell University, 10 dicembre 2015.

Allo stesso modo, il paper del 2017 – “Attention is all you need”³ –, che ha introdotto il Transformer, alla base dell’evoluzione fondamentale di ChatGPT, è stato realizzato in Google da otto autori, di cui solo uno americano. Gli altri provenivano da India, Germania, Polonia, Ucraina, Regno Unito, Canada. Nel caso del Transformer, l’apertura non riguarda solo il reclutamento di talenti, la forza lavoro scientifica, ma anche la scelta di rendere disponibile a tutti la ricerca sviluppata all’interno del laboratorio di un’azienda. Una scelta che ha contribuito al successo di alcuni concorrenti (in particolare, OpenAI).

La collaborazione va oltre la teoria e la pratica relative alla realizzazione dei modelli. Riguarda anche l’intera struttura della supply chain che rende attualmente possibile l’intelligenza artificiale. I sistemi di calcolo più avanzati, come la piattaforma Grace Blackwell di NVIDIA, rappresentano un vertice di un’ingegneria che non potrebbe esistere senza una catena di fornitura globale molto sofisticata.

Il sistema Grace Blackwell, che in un singolo rack può sostituire l’equivalente di prestazioni di un supercomputer con 18.000 Gpu del 2018, è una meraviglia di complessità. Secondo i dati forniti da NVIDIA nel 2025 durante il Computex di Taipei,⁴ la principale fiera elettronica di Taiwan, ogni rack può essere considerato un’unica unità di calcolo, pesante quasi 2 tonnellate (1.800 kg), contenente 1,2 milioni di componenti e 130.000 miliardi di transistor. La sua realizzazione concreta richiede una rete intricata di partner internazionali. Le fasi cruciali avvengono nell’ecosistema tecnologico di Taiwan, che fin dall’era del personal computer ha conquistato un ruolo centrale nelle filiere elettroniche, rafforzato poi nel corso dei vari super-cicli della tecnologia, dallo smartphone fino ai data center per l’intelligenza artificiale.

³ A. Vaswani, “Attention Is All You Need”, *arXiv*, 2 agosto 2023.

⁴ NVIDIA Computex 2025, *Jensen Huang Keynote*, 19 maggio 2025.

TSMC (Taiwan Semiconductor Manufacturing Company), l'azienda fondata da Morris Chang nel 1987, è il partner chiave che realizza la parte di silicio di Blackwell, strato su strato, utilizzando processi avanzati come la litografia ultravioletta estrema. Componente essenziale, le memorie HBM, sono prodotte in Corea del Sud da Sk Hynix.

Diverse fasi dell'assemblaggio sono curate da storici partner di NVIDIA come Spill e Amkor, e il testing avviene in stabilimenti come quelli di KYEC. L'integrazione a livello di sistema coinvolge competenze manifatturiere di aziende come Foxconn, Wistron, Pegatron, Quanta, Gigabyte, Asus, Dell, HPE e Super Micro. Anche l'interconnessione interna è il risultato di una vasta collaborazione. Solo in riferimento a Taiwan, NVIDIA ha affermato, sempre nel contesto del Computex, di lavorare con oltre cento partner fondamentali.

Eppure, questa realtà di dipendenza reciproca e pluralità scientifica coesiste però con una dimensione sempre più forte di competizione nazionale.

NVIDIA e il senso dell'intelligenza artificiale "sovrana"

L'importanza strategica dell'intelligenza artificiale ha condotto alla sua politicizzazione e alla sua integrazione nella retorica della capacità nazionale, soprattutto negli Stati Uniti. Secondo questa prospettiva, come descritto nel documento ufficiale dell'amministrazione Trump del 2025, l'obiettivo è "vincere la corsa dell'intelligenza artificiale",⁵ con tutto ciò che tale obiettivo implica in termini di investimenti, di realizzazione di infrastrutture, di integrazione militare-civile, di relazioni con gli alleati e con gli avversari.

In questo contesto NVIDIA, pur essendo al centro della rete globale di hardware e software sopra ricordata, si identifica

⁵ The White House, [Winning the Race. America's AI Action Plan](#), Washington, luglio 2025.

in modo sempre più marcato con la frontiera tecnologica americana. Non a caso, nel keynote tenuto a Washington D.C. a ottobre 2025,⁶ il CEO Jensen Huang ha inquadrato l'intelligenza artificiale come una nuova tappa di una lunga serie di innovazioni americane. La narrazione celebra l'invenzione del transistor presso i Bell Labs; le creazioni della star di Hollywood Hedy Lamarr che hanno reso possibile la comunicazione wireless; il microprocessore di Intel; i supercomputer di Cray; l'avvio di Internet tramite ARPANET; i prodotti di Apple.

L'IA, e in particolare i sistemi di NVIDIA, sono descritti come “nuova rivoluzione industriale” e “infrastruttura essenziale” paragonabile all'elettricità e a Internet. Huang ha dichiarato che vincere questa competizione è il “prossimo momento Apollo dell'America”, facendo un esplicito riferimento alla corsa allo spazio e allo spirito della frontiera.

Questa rivendicazione di leadership si traduce in azioni concrete e partnership statali. Per esempio, NVIDIA sta collaborando con il Dipartimento dell'Energia per costruire sette nuovi supercomputer dedicati all'intelligenza artificiale. Nelle reti di telecomunicazioni, l'azienda è impegnata, in partnership con Nokia, sulla tecnologia 6G,⁷ con l'obiettivo di garantire agli Stati Uniti un ruolo più rilevante nella definizione dei futuri standard delle telecomunicazioni rispetto alle generazioni precedenti, in particolare il 5G.

Questa strategia di economia nazionale non riguarda solo il software o la ricerca, ma anche la produzione fisica. NVIDIA ha sottolineato con enfasi che le future generazioni di fabbriche dell'intelligenza artificiale porteranno a una reindustrializzazione negli Stati Uniti. L'obiettivo è chiaro: sebbene il lavoro scientifico sia globale e la filiera industriale coinvolga varie geografie, il prodotto finale deve essere “Made in America, made for the world”.

⁶ NVIDIA GTC Washington, D.C. Keynote with CEO Jensen Huang, 28 ottobre 2025.

⁷ Si veda per esempio <https://nvidianews.nvidia.com/news/nvidia-us-telecom-ai-ran-6g>

L'azienda capitanata da Jensen Huang sta promuovendo, in collaborazione con i suoi principali partner, un progetto per la reindustrializzazione americana, focalizzato sulla produzione di infrastrutture per l'intelligenza artificiale avanzate sul suolo statunitense. Nella primavera 2025 NVIDIA ha annunciato la collaborazione con i partner manifatturieri per costruire fabbriche che produrranno interamente negli Stati Uniti supercomputer per l'intelligenza artificiale.⁸ Arizona e Texas sono i luoghi chiave per questo tipo di strategia. Nella prima si trovano le fabbriche più avanzate di semiconduttori degli Stati Uniti, realizzate da TSMC, hanno messo a punto la produzione di massa alla fine del 2024, nell'altro NVIDIA sta costruendo impianti di produzione in collaborazione con Foxconn a Houston e Wistron a Dallas. Foxconn, il più grande produttore di elettronica a contratto e fornitore chiave di NVIDIA, sta espandendo aggressivamente la sua capacità in Nord America, anche attraverso un uso più pervasivo dei robot umanoidi. Entro i prossimi quattro anni, NVIDIA prevede di produrre fino a 500 miliardi di infrastrutture per l'intelligenza artificiale negli Stati Uniti attraverso partnership con TSMC, Foxconn, Wistron, Amkor e SPIL.

Per comprendere l'ecosistema dell'intelligenza artificiale e i suoi effetti politici, va fatto un riferimento soprattutto al concetto di "intelligenza artificiale sovrana" (*sovereign AI*) elaborato dalla stessa NVIDIA.⁹ Secondo la visione promossa da Jensen Huang, ogni paese dovrebbe possedere i mezzi di produzione della propria intelligenza, codificando la propria cultura, il proprio senso comune e la propria storia nei propri modelli di linguaggio di grandi dimensioni.

Se si ritiene essenziale la capacità di una nazione di produrre intelligenza artificiale utilizzando infrastrutture, dati, forza lavoro e reti commerciali, NVIDIA si propone come abilitatore

⁸ Si veda <https://blogs.nvidia.com/blog/nvidia-manufacture-american-made-ai-supercomputers-us/>

⁹ Per la definizione di questo concetto da parte di NVIDIA, si veda <https://blogs.nvidia.com/blog/what-is-sovereign-ai/>

di questo processo attraverso il suo sistema, e di conseguenza – prendendo sul serio il suo stesso lessico – come dispensatrice di sovranità.

Il concetto di intelligenza artificiale comprende sia infrastrutture fisiche sia infrastrutture di dati. Le infrastrutture fisiche sono spesso chiamate da NVIDIA “fabbriche dell’intelligenza artificiale” (*AI factories*¹⁰): si tratta, in sintesi, di data center di nuova generazione che ospitano piattaforme di calcolo accelerato per compiti estremamente intensivi dal punto di vista computazionale. Secondo NVIDIA, la fabbrica dell’intelligenza artificiale diventerà la base per le economie moderne in tutto il mondo e delle attività industriali: ogni fabbrica di oggetti fisici potrà essere potenzialmente affiancata da una fabbrica di intelligenza artificiale. Nella logica commerciale dell’intelligenza artificiale sovrana, questo approccio apre NVIDIA a nuovi mercati governativi, che le permettono una minore dipendenza dai clienti tradizionali, ovvero le grandi aziende digitali, in prevalenza statunitensi (come Microsoft, Meta, Amazon, Alphabet), da cui dipende per i propri ricavi e profitti.

Il caso delle monarchie del Golfo

Di recente, le monarchie del Golfo si sono affermate tra i finanziatori e i mercati più importanti per i giganti della tecnologia, grazie all’enorme interesse di questi Paesi nei confronti dell’intelligenza artificiale e grazie alla loro vasta disponibilità di capitali per gli investimenti in infrastrutture e capitale umano.

Attori di primo piano come Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti hanno promesso di investire migliaia di miliardi per raggiungere la supremazia tecnologica, inseguendo Stati Uniti e Cina. L’Arabia Saudita si è impegnata a investire 600 miliardi

¹⁰ Per la definizione di questo concetto da parte di NVIDIA, si veda <https://www.nvidia.com/en-us/glossary/ai-factory/>

di dollari in quattro anni. Di particolare rilievo è l'accordo con NVIDIA per la costruzione di fabbriche d'IA da 500 megawatt nell'arco di cinque anni, nonché un accordo da 10 miliardi di dollari con AMD. I viaggi di Donald Trump nelle monarchie del Golfo, nel corso del 2025, sono stati preceduti e seguiti dall'annuncio di accordi simili. Ovviamente, la corsa all'intelligenza artificiale dei Paesi del Golfo è legata anche alla loro disponibilità di energia a basso costo, fondamentale per alimentare i data center.

In quest'ambito, gli Emirati Arabi Uniti hanno mosso i primi passi rapidamente, con investimenti complessivi stimati in varie centinaia di miliardi e con la creazione di aziende dedicate come G42 (soluzioni di software) e MGX (finanziamento di data center). La stessa trasformazione digitale del governo emiratino, incentrata su un uso sempre più intensivo dell'intelligenza artificiale, è abilitata dalla collaborazione tra Oracle e NVIDIA.

Allo stesso tempo, la vendita di chip avanzati ai Paesi del Golfo assume una dimensione politica sempre più rilevante, come mostra il caso della società emiratina G42 che negli ultimi due anni è stata sottoposta a crescente scrutinio. Dopo che l'amministrazione Biden aveva rallentato le approvazioni delle licenze per le esportazioni e introdotto la cosiddetta "AI Diffusion Rule" il 13 gennaio 2025, pochi giorni prima dell'insediamento della nuova Amministrazione, Trump ha portato invece a un'accelerazione degli affari con la società emiratina. Nell'ottobre 2025 gli Stati Uniti hanno approvato l'esportazione di chip NVIDIA per miliardi di dollari, destinati a clienti americani come Oracle, che operano negli Emirati Arabi Uniti.¹¹ A dicembre è arrivata l'approvazione ufficiale delle vendite di NVIDIA verso clienti emiratini e sauditi.

Le monarchie del Golfo, anche in quest'ambito, sono caratterizzate da una forte concorrenza interna, ma anche dalla volontà di giocare un ruolo di ponte tra il sistema statunitense

¹¹ "Trump Team approves NVIDIA Chip Sales for US Projects in UAE", *Bloomberg*, 9 ottobre 2025.

e quello cinese. Pur mostrando un maggiore allineamento con le grandi aziende digitali degli Stati Uniti (Microsoft è un investitore nella stessa G42), i fondi delle monarchie del Golfo mantengono legami con la Cina.

La persistente debolezza europea

Nei rapporti di forza dell'intelligenza artificiale sovrana, l'Europa è un attore debole, perché dipendente in modo netto dalle capacità statunitensi. Il "Rapporto Draghi" documenta in modo dettagliato questa subordinazione, in particolare quando riporta i dati relativi al cloud, ai semiconduttori e ai finanziamenti. L'hardware e le infrastrutture di calcolo che alimentano i grandi progetti europei sull'intelligenza artificiale (in alcuni casi chiamati "fabbriche dell'intelligenza artificiale" dalla stessa Commissione europea), sono resi possibili dalla filiera di NVIDIA e in misura minore da quella di un'altra società statunitense, AMD.

Per il momento la partecipazione europea al ciclo dell'intelligenza artificiale si può riassumere nei frequenti incontri che lo stesso Jensen Huang ha svolto e svolge in Europa con figure come il cancelliere tedesco Friedrich Merz, il presidente francese Emmanuel Macron o il re della Danimarca. In questi contesti, NVIDIA mostra la propria partecipazione ai progetti di intelligenza artificiale dei vari paesi, e, al contempo, acquisisce in tal modo un numero maggiore di clienti, alimentando il proprio giro d'affari e confermando la tesi dell'intelligenza artificiale sovrana. I numerosi viaggi di Jensen Huang nel territorio europeo hanno testimoniato che da parte dell'azienda leader c'è la volontà di ottenere questi clienti e di aumentare il proprio fatturato che viene dall'Europa: all'aumento del mercato corrisponderà un aumento della dipendenza, fino a quando gli europei non avranno una maggiore autonomia.

Non può tecnicamente esistere una sovranità europea in questo campo se non migliorerà la capacità europea di attrarre talenti, far crescere imprese leader del settore, mobilitare capitali

per la crescita, rafforzare l'adozione delle nuove tecnologie da parte delle industrie tradizionali ancora rimaste nel continente. In caso contrario, il ruolo degli europei resterà quello di meri consumatori della tecnologia altrui, e al "China Shock 2.0",¹² che colpisce in modo rilevante le attività industriali europee, si affiancherà sempre di più un "AI Shock" che è parte dell'arretramento digitale in cui gli europei sono già immersi da decenni, anche quando negano la realtà.

Il caso coreano

La Corea del Sud rappresenta invece un caso di studio particolarmente interessante nel contesto della strategia di "intelligenza artificiale sovrana" di NVIDIA, e ciò anche perché il paese possiede un ecosistema tecnologico *full-stack* tra i più completi al mondo.

A novembre 2025 Jensen Huang di NVIDIA ha incontrato in Corea del Sud il presidente di Samsung, Jay Y. Lee, e il presidente esecutivo di Hyundai Motor, Chung Euisun, banchettando con birra e pollo fritto coreano, servendo personalmente il pollo alle centinaia di curiosi che affollavano il ristorante per questo incontro alla luce del sole. Il giorno successivo a questo evento, nel mezzo delle celebrazioni per i 25 anni di presenza della scheda grafica NVIDIA Geforce nel mercato coreano, è stato annunciato un accordo tra NVIDIA e attori pubblici e privati del paese riguardante l'intelligenza artificiale sovrana. L'accordo, di valore stimato vicino agli 8 miliardi di dollari, prevede l'assegnazione di 260.000 GPU Blackwell all'ecosistema coreano, distribuita tra vari attori: Naver Cloud, il più rilevante provider cloud coreano, con ambizioni di crescita regionali e globali, interessato anche alla realizzazione di modelli specifici per le costruzioni navali, settore in cui la Corea del Sud è uno dei leader globali; il governo della Corea del Sud, attraverso il

¹² Si veda anche S. Tordoier e B. Setser, "[How German industry can survive the second China shock](#)", Center for European Reform, 16 gennaio 2025.

ministero della Scienza e dell'ICT; i conglomerati Samsung e SK (partner di NVIDIA e leader della produzione di memorie a semiconduttore); Hyundai Motor, che ha un particolare interesse per l'intelligenza artificiale fisica, poiché produce automobili e possiede tra l'altro la startup di robot umanoidi Boston Dynamics.¹³

Questa massiccia assegnazione di risorse riflette la notevole considerazione di NVIDIA per l'ecosistema coreano, specialmente se confrontata con accordi europei come la partnership con Deutsche Telekom per la Germania, che ha ottenuto un numero di GPU Blackwell per il suo cloud industriale significativamente inferiore. Si tratta di un'ulteriore dimostrazione dell'accelerazione del divario tra gli ecosistemi asiatici e quelli europei.

Il nodo cinese tra restrizioni e dipendenze

La questione politica più importante che si riflette anche sull'intelligenza artificiale riguarda il ruolo che l'industria dei semiconduttori ricopre almeno dal 2015 nella guerra commerciale e tecnologica tra Stati Uniti e Cina con il lancio del piano "Made in China 2025", che poneva come obiettivo principale l'autosufficienza cinese sui semiconduttori.

Nell'ultimo decennio numerose operazioni commerciali della filiera sono state condizionate da considerazioni politiche. Dopo l'annuncio del "Made in China 2025", il conglomerato cinese Tsinghua Unigroup tentò di acquisire il controllo di Micron. La transazione fu rapidamente abbandonata poiché il veicolo cinese riconobbe che il Committee on Foreign Investment in the United States (Cfius) non avrebbe mai concesso l'approvazione a causa della crescente sensibilità delle fusioni e acquisizioni nel settore dei semiconduttori. In seguito, il caso Aixtron, società tedesca di macchinari per semiconduttori, stabilì un precedente

¹³ Per un approfondimento, K. Xu, "Sovereign AI with South Korean Characteristics", interconnected blog, 5 novembre 2025.

sull'estensione extra-territoriale della sicurezza economica statunitense, nella competizione con la Cina. Il 2 dicembre 2016 l'allora presidente Barack Obama firmò un ordine esecutivo per bloccare la vendita di Aixtron al fondo cinese Fujian Grand Chip Investment Fund, per un affare da 670 milioni di euro. A preoccupare Washington non erano solo le attività di Aixtron negli Stati Uniti, ma anche la potenziale influenza sugli utenti finali dei suoi prodotti, che includevano alcuni sistemi di difesa. Questi due casi dimostrarono¹⁴ che l'accesso del capitale cinese a tecnologie giudicate strategiche (memorie e macchinari per la produzione di chip) sarebbe stato ostacolato o impedito dalle autorità statunitensi, anche per acquisizioni di aziende con sede in paesi alleati come la Germania.

Nel caso Huawei, tra il 2019 e 2020, la dottrina di sicurezza economica statunitense ha fatto leva sui controlli all'export verso la tecnologia statunitense, con l'obiettivo di interrompere l'accesso della divisione di progettazione di chip di Huawei alla capacità produttiva di TSMC. A partire dall'estate 2022 i controlli sulle esportazioni sono stati applicati anche ai chip per l'intelligenza artificiale di NVIDIA e AMD.¹⁵ Da allora è in corso un braccio di ferro continuo, che ha visto, nel corso del tempo, la possibilità per le aziende statunitensi di vendere generazioni inferiori dei loro prodotti alla Cina, ma anche la crescente volontà del governo cinese di imporre la scelta della filiera interna, disincentivando o impedendo gli acquisti da parte dei clienti cinesi.

La relazione tra Pechino e Washington resta la questione più complessa e problematica nella corsa all'intelligenza artificiale. Il promotore dell'intelligenza artificiale sovrana, Jensen Huang, è divenuto il maggiore sostenitore pubblico della posizione per cui la politica di restrizione all'esportazione stia in realtà aiutando la Cina a far progredire la propria tecnologia interna.

¹⁴ Per un approfondimento relativo a queste tematiche, si rimanda a A. Aresu, *Geopolitica dell'intelligenza artificiale*, Feltrinelli, Milano, 2024.

¹⁵ Si veda su questi temi A. Aresu, *Il dominio del XXI secolo. Cina, Stati Uniti e la guerra invisibile sulla tecnologia*, Feltrinelli, Milano, 2022.

Questo tema continua a generare un dibattito acceso all'interno degli Stati Uniti, con posizioni molto distanti tra chi ritiene che l'accesso della Cina alle tecnologie statunitensi avrebbe come conseguenza diretta l'aumento delle capacità dell'Esercito popolare di liberazione, rappresentando così un rischio di sicurezza nazionale, e chi lamenta invece le conseguenze della perdita del secondo mercato al mondo e della più grande concentrazione di ricercatori e sviluppatori del pianeta.

La Cina, nel frattempo, ha mostrato di poter usare come un'arma le proprie capacità nei materiali (in particolare nella fase di raffinazione e di trasformazione). Nel corso del 2025, non solo grazie all'attenzione generata a inizio anno dalla diffusione dei modelli di DeepSeek ma anche attraverso i prodotti di Alibaba, Pechino ha rafforzato il proprio posizionamento nei modelli di intelligenza artificiale open source e nel loro utilizzo internazionale. La Cina dichiara inoltre in modo esplicito l'intenzione di applicare l'intelligenza artificiale ai vari settori economici (utilities, automotive, servizi finanziari, sanità), più che puntare a varie forme di "superintelligenza" che caratterizza una spesa ben più alta da parte delle aziende digitali statunitensi in super-cluster di data center. Una spesa che alimenta inoltre la preoccupazione di una "bolla", per i valori astronomici raggiunti dalle aziende dell'ecosistema.

Conclusione

L'intelligenza artificiale, con il suo legame cruciale con l'industria dei semiconduttori e le sue esigenze in termini di infrastrutture ed energie, ha catalizzato l'attenzione politica internazionale, oltre agli investimenti finanziari. L'intelligenza artificiale continuerà a correre lungo il confine tra interdipendenza e competizione, che caratterizza le tensioni tra Stati Uniti e Cina e che porta anche altri attori a voler agire in crescente autonomia. In questo schema in cui ognuno cerca di fare per sé, tutti sono in realtà esposti a rischi, compresi gli Stati Uniti e la Cina, tra il rallentamento dell'economia,

le dinamiche inflattive e la difficoltà di disarticolare catene del valore ancora profondamente interconnesse. Inoltre, gli europei si trovano nella posizione più difficile, perché sul lato industriale, oltre a non poter competere sul costo del lavoro, hanno perso essenziali competenze nella filiera elettronica, al contrario di economie avanzate dell'Asia come la Corea del Sud, mentre sul lato finanziario non dispongono della facilità di investimento delle monarchie del Golfo. Il gioco attuale tra interdipendenza e competizione rischia quindi di rafforzare le debolezze dell'Europa nello scenario tecnologico, se non avverrà una drastica inversione di tendenza.

11. “Liberi tutti” nello spazio

Clelia Iacomino

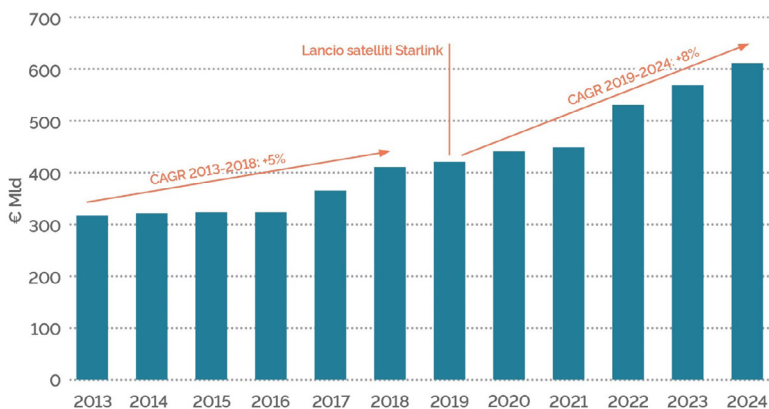
La nuova frontiera del valore pubblico: Lo Stato che arretra, lo Stato che ritorna

La space economy sta attraversando una profonda trasformazione che sta ridefinendo le modalità con cui attori pubblici e privati generano valore. Se un tempo lo stato deteneva il monopolio dell'innovazione spaziale e della creazione dei mercati, oggi sono sempre più gli attori a guidare il progresso tecnologico e a ridefinire il concetto stesso di valore pubblico. Eppure, paradossalmente, l'influenza dello stato non sta diminuendo: si sta trasformando.

Questa evoluzione istituzionale e industriale è ancora più evidente se si osservano le dinamiche economiche del settore. Nel 2024 il valore della space economy era di 613 miliardi di euro, ma rappresentava solo lo 0,6% del Pil mondiale. Sicuramente, se confrontato con altri settori come il digitale, l'automotive o l'energia, il valore assoluto non è elevato; ciò che risulta più interessante è che, dal 2019 la space economy sta crescendo rapidamente, con un tasso medio annuo di circa l'8%, superiore alla media di altri settori.¹

¹ “The Space Report 2025 Q2 Highlights Record \$613 Billion Global Space Economy for 2024, Driven by Strong Commercial Sector Growth”, *Space Foundation*, 22 luglio 2025.

FIG. 11.1 - VALORE DELLA SPACE ECONOMY



Fonte: elaborazione dell'Autore

Per decenni lo spazio ha rappresentato il simbolo del potere statale. Dalle missioni Apollo alla Stazione Spaziale Internazionale (Iss), agenzie pubbliche come la Nasa e l'Agencia Spaziale Europea (Esa) hanno tracciato la rotta dell'innovazione spaziale e dell'ambizione geopolitica. Oggi, tuttavia, sono per lo più le imprese private a lanciare razzi, dispiegare costellazioni satellitari e fornire connettività a regioni colpite da conflitti, dimostrando capacità un tempo riservate agli stati. Queste dinamiche stanno ridisegnando il panorama industriale dello spazio, promuovendo innovazione, riducendo i costi e ampliando l'ambito di ciò che è commercialmente e scientificamente possibile. Eppure, dietro la narrazione della "disruption" si cela un paradosso: mentre lo stato sembra arretrare, la propria influenza persiste – e in molti casi si approfondisce – attraverso nuovi meccanismi di orientamento del mercato.

Più che rinunciare al controllo, i governi assumono oggi ruoli di *anchor customer*, facilitatori di ecosistemi e "*mission entrepreneur*", contribuendo a definire tecnologie e mercati in

modi che sfuggono alle categorie teoriche tradizionali.² Questo intreccio sorprendente tra ambizione pubblica e iniziativa privata solleva interrogativi sulle forme organizzative adattive e sulle strategie emergenti che i modelli consolidati non riescono a spiegare pienamente.

I modelli di innovazione tradizionali descrivono lo stato come correttore dei fallimenti di mercato o, più recentemente, come “stato imprenditore” capace di assumersi rischi nelle fasi iniziali dell’innovazione. Tuttavia, queste visioni non spiegano appieno perché i governi, pur ritirandosi da alcuni ruoli, si riaffermino contemporaneamente come orchestratori indispensabili in altri – come nel caso delle infrastrutture lunari.

La space economy rappresenta dunque un’anomalia affascinante: un settore in cui il ritiro dello stato nella forma maschera una sua rinascita nella funzione.

Negli Stati Uniti, l’adozione di procedure di approvvigionamento competitive è stata utilizzata come leva di innovazione, favorendo concorrenza, efficienza, l’ingresso di nuovi attori nel mercato spaziale, e favorendo un ecosistema dinamico in cui le imprese private competono per offrire capacità avanzate, spesso co-finanziate da programmi pubblici come il Commercial Orbital Transportation Services (Cots) della Nasa o le iniziative del Department of Defense (DoD). Questo modello ha accelerato la commercializzazione e il progresso tecnologico.

Negli anni della prima Amministrazione Trump, il settore spaziale statunitense ha inoltre vissuto una fase di forte deregolamentazione, volta a ridurre gli ostacoli burocratici e favorire l’agilità del settore privato. Attraverso ordini esecutivi e linee guida emanate dal National Space Council, il governo ha semplificato le procedure di licenze per i lanci e per l’utilizzo dei dati satellitari, promuovendo un approccio “light-touch regulation” per incentivare l’iniziativa privata e l’attrazione di

² Associated with Entrepreneurship (Ent) e Academy of Management Discoveries, [Academy of Management Discoveries - Doing Business in Space](#), 15 agosto 2025, Special Research Forum: Doing Business in Space.

capitali. Questa dinamica interna ha avuto effetti anche sulla cooperazione con l'Europa, specialmente nei grandi programmi di esplorazione. Tuttavia, il contesto attuale sta cambiando rapidamente: il Mars Sample Return (Msr) è stato recentemente cancellato, il programma Gateway è in fase di ri-valutazione, e gli stessi budget di Artemis stanno affrontando crescenti pressioni politica al Congresso.

Queste incertezze stanno creando un clima di maggior cautela nella cooperazione transatlantica: se da un lato Europa e Stati Uniti restano partner strategici, dall'altro la ridefinizione delle priorità statunitensi sta spingendo l'Europa a riconsiderare il proprio ruolo e il proprio contributo nei programmi congiunti, anche per valutare come preservare capacità industriali e leadership tecnologica in un quadro sempre più fluido.

D'altra parte, l'Europa mantiene un approccio ancorato al principio del ritorno geografico (*geo-return*), meccanismo che garantisce la redistribuzione alle industrie nazionali in proporzione al contributo dei Paesi membri al budget dell'Esa. Questo approccio rafforza la coesione e il consenso politico, ma può limitare l'agilità e la capacità di favorire innovazioni dirimpenti. Parallelamente, l'Unione Europea sta lavorando alla definizione di un EU Space Law, volto a costruire un quadro normativo comune per le attività spaziali, armonizzando regole in materia di autorizzazioni, responsabilità e gestione dei dati. In Italia, l'Italian Space Law – approvata nel 2025 – mira a regolamentare il ruolo dei soggetti privati nel settore spaziale nazionale, assicurando coerenza con gli impegni internazionali e promuovendo la crescita dell'industria nazionale.

Queste differenze riflettono due modelli di governance distinti: da un lato, quello statunitense, orientato alla liberalizzazione e alla rapidità d'azione; dall'altro, quello europeo, più attento alla regolazione, alla sostenibilità e alla tutela dell'interesse pubblico nel lungo periodo.

In questo contesto, strumenti come gli appalti pubblici innovativi, concorsi a premio e i partenariati pubblico-privati (Ppp) assumono un ruolo cruciale nel guidare e al tempo stesso

abilitare l'innovazione. Gli attori privati, a loro volta, non rispondono passivamente a queste condizioni: le interpretano, le adattano e talvolta le sfruttano in modi non previsti dai decisori pubblici. La loro capacità di muoversi nell'ambiguità istituzionale, costruire coalizioni e assicurarsi finanziamenti diventa tanto importante quanto la competenza tecnologica. Le traiettorie di innovazione, dunque, non sono soltanto il risultato delle dinamiche interne di Ricerca e Sviluppo (R&S), ma si formano all'intersezione tra logiche di mercato, strumenti di policy e fiducia istituzionale.

A ogni modo, non possiamo ignorare le sfide legate al consolidamento del mercato. Il settore pubblico non parla il linguaggio del business e, a oggi, la sfida si concentra più sullo sviluppo della domanda che sull'offerta. Non si tratta solo di incentivare l'adozione dei servizi satellitari da parte dell'amministrazione pubblica e del settore privato. Per le infrastrutture spaziali, soprattutto quelle a medio termine come stazioni spaziali o missioni lunari, gli investimenti richiesti sono elevati e comportano rischi significativi, poiché molte attività spaziali (come la ricerca in microgravità) richiedono infrastrutture complesse e costose, con ritorni economici ancora incerti.

La commercializzazione di queste attività non è ancora matura: mancano modelli di business consolidati e mercati di riferimento chiari. Inoltre, la conoscenza e la consapevolezza delle potenzialità offerte dallo spazio sono ancora limitate, soprattutto tra le aziende, che si muovono con cautela a causa dell'alto rischio tecnologico e finanziario.

I tempi di sviluppo sono lunghi: i progetti richiedono anni di sperimentazione e validazione prima di poter arrivare a una fase produttiva. A ciò si aggiunge l'accesso limitato alle infrastrutture orbitali, con opportunità di test e produzione ancora poche e costose.

La strategia Usa: accelerare il mercato spaziale per mantenere la leadership

Il settore spaziale è ormai uno dei principali teatri della competizione globale. Stati Uniti e Cina stanno rafforzando in modo deciso le proprie industrie spaziali, sostenendo la crescita del settore privato e cercando di estendere la propria influenza economica, tecnologica e geopolitica anche oltre l'atmosfera terrestre.

Negli Stati Uniti, nel 2025, l'Amministrazione Trump ha impresso una nuova accelerazione alla commercializzazione dello spazio con l'Executive Order 14335, firmato il 29 settembre e intitolato "Enabling Competition in the Commercial Space Industry". L'obiettivo è esplicito: rendere più semplice, rapido ed economico per le imprese spaziali americane operare, innovare e competere a livello globale.³

In concreto, il provvedimento introduce una serie di misure di semplificazione e deregolamentazione che copre l'intero ciclo operativo – dai lanci alla costruzione di nuove infrastrutture. Tra le principali:

- lo snellimento delle licenze e dei permessi, con procedure accelerate per lanci e rientri;
- la semplificazione per la costruzione di spaceport, grazie alla riduzione dei passaggi amministrativi e alla semplificazione delle valutazioni ambientali;
- il sostegno allo sviluppo di nuove attività economiche in orbita, come la produzione nello spazio, i servizi di rifornimento o la rimozione dei detriti;
- l'introduzione di nuove figure istituzionali per promuovere innovazione e deregolamentazione, tra cui un consigliere speciale al Dipartimento dei Trasporti e un senior administrator dedicato alla Federal Aviation Administration (Faa);

³ The American Presidency Project, [Executive Order 14335 - Enabling Competition in the Commercial Space Industry](#), 13 agosto 2025.

- il rafforzamento dell’Office of Space Commerce, ora direttamente collegato al segretario al Commercio, con maggiore autonomia operativa.

Il modello statunitense è chiaramente orientato al mercato: l’idea di fondo è che una burocrazia più snella possa significare un maggior numero di investimenti, più innovazione e più lanci. Le grandi aziende – SpaceX, Blue Origin, United Launch Alliance – risultano tra le principali beneficiarie di questo quadro più flessibile.

Tuttavia, non mancano le critiche. Secondo *The Guardian*, la deregolamentazione rischia di ridurre le valutazioni ambientali preventive, aumentando impatti su ecosistemi terrestri e orbitali e facilitando la costruzione di spaceport senza adeguati controlli. *National Defense Magazine* sottolinea invece come standard troppo leggeri possano favorire gli attori già affermati, penalizzando start-up e piccole imprese meno attrezzate per navigare norme in continua evoluzione.

Sul piano geopolitico, l’Executive Order viene interpretato anche come una risposta diretta alla crescente assertività della Cina nello spazio, con l’obiettivo di riaffermare la leadership americana nella nuova corsa globale.

Nel complesso, l’Executive Order 14335 rappresenta un passo significativo verso uno spazio sempre più commerciale, competitivo e dominato dall’iniziativa privata. Il ruolo dello stato non scompare, ma si trasforma: da regolatore stringente a facilitatore strategico. Resta però aperta una domanda centrale: fin dove ci si può spingere nel favorire rapidità e innovazione senza compromettere sostenibilità, sicurezza e responsabilità in un dominio che appartiene all’intera comunità internazionale?

Cina. Una regolamentazione spaziale tra apertura controllata e ambizione geopolitica

Negli ultimi anni la Cina ha iniziato ad aprire gradualmente il proprio settore spaziale alle imprese private, soprattutto

nei lanci commerciali e nella produzione di satelliti. Dietro questa apparente liberalizzazione, il controllo del governo rimane molto saldo. Le grandi aziende statali – le Soe (State-Owned Enterprises) – continuano a dominare i comparti più strategici, mentre le imprese private si concentrano soprattutto in nicchie tecnologiche avanzate, come i satelliti in orbita bassa, il telerilevamento o le comunicazioni laser.

Il modello cinese si colloca quindi tra apertura e pianificazione centrale. Il sostegno pubblico è fortissimo, ma concentrato principalmente sul lato dell'offerta – infrastrutture, ricerca, produzione – più che sulla domanda. Questo rende più difficile per le nuove imprese raggiungere una reale redditività o competere a livello globale senza un supporto diretto dello stato.

Uno degli obiettivi strategici di Pechino è ridurre la dipendenza dalle reti satellitari occidentali, in particolare da Starlink di SpaceX, considerata una minaccia non solo economica ma anche militare. Non a caso la Cina ha presentato all'Unione Internazionale delle Telecomunicazioni la richiesta di lanciare quasi 13.000 satelliti, superando persino il numero autorizzato per Starlink. A guidare questo progetto ci sono sia grandi gruppi statali, come China SatNet, sia nuove realtà emergenti sostenute dai governi locali attraverso parchi industriali e nuovi centri di lancio.

Dal 2015 il settore privato spaziale cinese è cresciuto rapidamente: oltre 400 start-up sono nate in meno di dieci anni, raggiungendo un valore complessivo stimato in circa 320 miliardi di dollari nel 2024, con una crescita media del 22% annuo.⁴ Tuttavia, la cultura del rischio rimane più prudente rispetto a quella americana: molte aziende “private” sono in realtà quasi-statali, fortemente allineate agli obiettivi nazionali. L'assenza di una legge spaziale organica e di norme trasparenti rende inoltre difficile lo sviluppo indipendente delle iniziative commerciali.

⁴ “The Great Leap Forward of China’s Private Space Industry”, *Synergy*, 9 aprile 2025.

Sul fronte regolatorio, la Cina ha avviato una graduale semplificazione delle procedure di licenza e autorizzazione, aprendo lentamente ai lanci privati. Aziende come LandSpace e Galactic Energy hanno ottenuto i primi permessi per operare in autonomia. Nonostante ciò, la China Great Wall Industry Corporation mantiene il monopolio sui servizi più strategici, come il controllo e l'esportazione di satelliti, a conferma del ruolo centrale dello stato lungo l'intera filiera.

In Cina la regolazione non è solo uno strumento economico, ma anche una leva geopolitica. Pechino utilizza il proprio sistema spaziale per rafforzare la diplomazia tecnologica e industriale, offrendo infrastrutture e finanziamenti a paesi partner nell'ambito della “Space Silk Road”, parte della Belt and Road Initiative. Oggi oltre 80 progetti spaziali cinesi sono attivi in Asia, Africa e America Latina. Parallelamente, il paese sta costruendo una rete globale di stazioni di tracciamento e comunicazione, che consente un monitoraggio costante delle missioni e rafforza la cooperazione con gli stati partner.

Un approccio centralizzato che garantisce rapidità decisionale, coordinamento intersettoriale e una notevole capacità di mobilitare risorse. Tuttavia, la natura dual-use di molte infrastrutture solleva interrogativi sulla trasparenza e sulla distinzione tra obiettivi civili e militari. Attraverso lo spazio, Pechino mira a consolidare la propria influenza globale, offrendo alternative ai servizi occidentali e integrando le attività spaziali nella più ampia Belt and Road Initiative.

I prossimi anni saranno decisivi: la Cina punta a inviare astronauti sulla luna entro il 2030 e a iniziare la costruzione di una base lunare permanente con la missione Chang'e-8, prevista per il 2028. Il successo di questa strategia dipenderà dalla capacità di bilanciare controllo statale, iniziativa privata e innovazione sostenibile in un contesto di crescente competizione spaziale.

Consolidamento e innovazione: la risposta europea alla sfida globale dello spazio

In questo scenario competitivo, quali sono i passi che l'Europa dovrà fare per garantire e rafforzare la propria industria? Due iniziative di grande rilievo stanno segnando una fase di trasformazione per il settore spaziale europeo: il Regolamento EU Space Act e il Progetto BROMO Merger. Entrambe mirano a consolidare la sovranità strategica e la competitività industriale dell'Europa, affrontando due sfide complementari: la frammentazione normativa e quella industriale. Tuttavia, pur condividendo l'obiettivo comune di integrare e rafforzare l'ecosistema spaziale, queste iniziative sollevano dubbi sulla loro reale capacità di stimolare innovazione, apertura e sostenibilità economica nel lungo periodo.

L'EU Space Act nasce dall'esigenza di superare la forte frammentazione normativa che caratterizza oggi il panorama spaziale europeo, con quindici leggi nazionali già in vigore e altre in fase di adozione. Questa eterogeneità ha compromesso la coerenza nell'applicazione degli obblighi internazionali e ha generato difficoltà operative per gli operatori che svolgono attività transfrontaliere. Il regolamento, articolato in 119 articoli e 10 allegati, entrerà in vigore il 1° gennaio 2030 (con un periodo transitorio di due anni) e introdurrà un sistema di autorizzazione unificato valido per tutti gli Stati membri. Esso si applicherà agli operatori europei e non europei attivi nel mercato dell'Unione, ma esclude gli asset militari e di sicurezza nazionale. Rimangono però fuori ambiti cruciali come accesso al mercato, spettro radio, responsabilità e assicurazioni, che continueranno a essere disciplinati a livello nazionale.⁵

La governance proposta è multilivello: le Autorità Nazionali Competenti (Ncas) saranno responsabili della supervisione, supportate dai Qualified Technical Bodies (Qtbs) per le

⁵ S. Dalledonne e G. Pavesi, “**Bold Words, Blurred Lines: A Reflective Look at the EU Space Act**”, European Space Policy Institute (EspI), 8 ottobre 2025.

valutazioni tecniche, mentre la Commissione Europea ed Euspa garantiranno coerenza e attuazione a livello unionale. Esa manterrà un ruolo di supporto tecnico, senza funzioni regolatorie. L'efficacia del regolamento dipenderà dalla capacità di bilanciare armonizzazione e competitività: norme più stringenti potrebbero infatti avvantaggiare gli operatori di paesi già fortemente regolati, come Francia e Germania, penalizzando invece le Pmi di stati con quadri normativi meno maturi. Inoltre, il lungo processo di implementazione rischia di limitarne l'impatto in un contesto globale in rapida evoluzione, dove costellazioni come Starlink, Amazon Leo o Guowang saranno già pienamente operative.

A ogni modo, l'EU Space Act ha generato una serie di contrasti, in particolare con gli Stati Uniti. Governo e industria statunitense hanno espresso forti critiche alla proposta europea, ritenendola suscettibile di creare barriere commerciali. Il regolamento, infatti, impone requisiti di autorizzazione e conformità anche agli operatori non europei che intendono operare nel mercato dell'Unione, configurandosi come una forma di protezione normativa che potrebbe ostacolare l'accesso delle aziende americane. A ciò si aggiunge il timore di duplicazione e conflitto normativo: le imprese statunitensi dovrebbero rispettare sia le norme nazionali, come quelle della Faa (Federal Aviation Administration, l'agenzia governativa responsabile della regolamentazione dei trasporti aerei e spaziali civili negli Usa) e della Fcc (Federal Communications Commission, l'autorità che regola le comunicazioni radio e satellitari), sia eventuali requisiti aggiuntivi imposti da altri enti o programmi internazionali. Washington considera inoltre il regolamento un potenziale freno alla competitività globale, soprattutto in un momento in cui il mercato spaziale è in rapida espansione e gli Stati Uniti puntano su deregolamentazione e agilità. Non mancano preoccupazioni sulla governance e sugli standard, con critiche alla mancanza di armonizzazione con le pratiche internazionali e al rischio che l'UE imponga regole non allineate con standard globali come Iso (International

Organization for Standardization, l'organizzazione internazionale per la standardizzazione) o Uncopuos (United Nations Committee on the Peaceful Uses of Outer Space, il Comitato delle Nazioni Unite per gli usi pacifici dello spazio extra-atmosferico). Per queste ragioni, gli Stati Uniti chiedono un dialogo più stretto per evitare che il regolamento diventi un ostacolo alla cooperazione transatlantica e ai programmi congiunti.

Parallelamente, la Germania ha chiesto alla Commissione il ritiro della proposta attuale, giudicata eccessivamente complessa, poco chiara e ad alto impatto. Berlino contesta in particolare la base giuridica: l'uso dell'Articolo 114 Tfeu, pensato per il mercato interno, ritenuto inappropriato per misure che incidono su attività con forti implicazioni di sovranità nazionale, come la sicurezza spaziale e gli obblighi internazionali. Il settore spaziale, infatti, presenta specificità riconosciute dagli articoli 4(3) e 189(2) Tfeu, soprattutto per quanto riguarda le prerogative degli Stati membri. Per questo la Germania propone un "reset" dell'iniziativa, con il ritiro della proposta e la presentazione di un nuovo quadro normativo più flessibile, limitato alle attività spaziali private e commerciali, proporzionato, non burocratico, tecnologicamente neutrale e coerente con altri framework europei come Nis2 (Network and Information Security Directive 2, direttiva UE sulla sicurezza delle reti e dei sistemi informativi) e Cer (Critical Entities Resilience, regolamento UE sulla resilienza delle entità critiche), al fine di evitare doppia regolazione.

La nuova proposta dovrebbe prevedere una minima armonizzazione per garantire il funzionamento del mercato interno dei dati e dei servizi spaziali, nonché la sicurezza, la sostenibilità e la resilienza delle attività, includendo un'implementazione graduale, misure di transizione, il riferimento a standard esistenti come Iso ed Ecss e la possibilità di adattare i requisiti alle caratteristiche delle singole attività. L'obiettivo finale è quello di creare una base chiara e negoziabile che offra valore aggiunto a livello europeo, rispetti le

responsabilità degli Stati membri e garantisca certezza giuridica per l'industria.

Sul fronte industriale, il Progetto BROMO rappresenta il principale tentativo europeo di creare un “campione spaziale” capace di superare la frammentazione della filiera e competere su scala globale. La fusione tra le divisioni satellitari di Airbus, Leonardo e Thales, prevista per il 2027, darà vita a un'entità con 6,5 miliardi di euro di fatturato e 25.000 dipendenti, ispirata al modello Mbda, con l'obiettivo di razionalizzare produzione, R&S e supply chain, integrare l'intera catena del valore – dai processi industriali ai servizi – e generare significative sinergie in termini di costi ed efficienza. I benefici attesi includono: creazione di massa critica e maggiore visibilità globale; incremento dell'efficienza industriale grazie a un potere contrattuale più forte verso fornitori e istituzioni; capacità d'innovazione potenziata tramite investimenti congiunti in satelliti di nuova generazione, tecnologie dual-use e costellazioni; rafforzamento della sovranità strategica europea mediante la riduzione della dipendenza da asset non europei; una maggiore attrattività per capitali e talenti qualificati. Tuttavia, la nuova entità dovrà confrontarsi con rischi strutturali rilevanti, legati alla complessità di governance tra culture aziendali e priorità nazionali differenti, alla forte concentrazione sul mercato istituzionale europeo potenzialmente limitante in ambito globale, alla transizione dal tradizionale mercato Geo verso Leo come nuova fonte prevalente di ricavi, alla possibile perdita di agilità rispetto ad attori privati più snelli, all'impatto sugli appalti Esa dovuto alla riduzione della concorrenza interna, nonché al rischio di decisioni industriali condizionate più da logiche politiche che da dinamiche di mercato. L'iniziativa si inserisce in un contesto europeo in rapida evoluzione, caratterizzato da un improvviso spostamento dei finanziamenti verso la Germania, orientati soprattutto verso l'industria nazionale e poco aperti alla cooperazione europea, un approccio che rischia di acuire il divario tra le ambizioni francesi – focalizzate sul consolidamento di campioni industriali – e quelle tedesche,

orientate invece alla costruzione di un nuovo ecosistema basato su Pmi, attori NewSpace e poche aziende legacy.

Da questo scenario emergono interrogativi strategici cruciali. Quali efficienze concrete potrà generare la nuova società e come potranno queste rafforzare la capacità e l'ambizione spaziale europea? Quali obiettivi non erano raggiungibili individualmente da Airbus, Leonardo e Thales, e perché? La fusione potrà effettivamente migliorare il potenziale di export?

Inoltre, quali conseguenze avrà sull'ecosistema industriale europeo, sul suo posizionamento competitivo, sulla resilienza e sulla capacità innovativa? È importante considerare anche il ruolo delle Pmi e gli effetti dei conglomerati, sempre più centrali nelle procedure UE di controllo delle concentrazioni. Infine, quali saranno le implicazioni per gli attori istituzionali europei che oggi dipendono dalle aziende coinvolte, non solo l'Esa, ma anche gli Stati membri direttamente interessati – come Italia e Francia – e quelli che ospitano stabilimenti di Airbus e Thales?

Conclusioni

Nel settore spaziale sta emergendo una dinamica sempre più simile al “liberi tutti”, dove la cooperazione rimane indispensabile per costruire infrastrutture e ottenere grandi programmi, ma allo stesso tempo aumenta la competizione, sia a livello globale sia all'interno dell'Europa. La Germania, in particolare, si sta muovendo verso la creazione di un vero e proprio “complesso spaziale-difensivo” nazionale, mentre l'Esa continua a invocare coesione. Tuttavia, dietro le dichiarazioni ufficiali si celano priorità nazionali molto differenti. Berlino punta a rafforzare la propria posizione di guida nello spazio europeo e a consolidare l'autonomia tecnologica nazionale, mantenendo al contempo un rapporto più equilibrato con gli Stati Uniti. La cooperazione con la Nasa continuerà, ma con l'obiettivo di minimizzare le dipendenze strategiche e favorire un dialogo paritario. La Francia, dal canto suo, insiste sulla necessità di sviluppare una reale autonomia strategica europea,

non solo nei confronti di Cina e Russia ma anche rispetto a Washington, richiamando l’Europa alle proprie ambizioni industriali e sottolineando l’incoerenza di un sistema che punta a una filiera spaziale autonoma pur dipendendo ancora da componenti critiche provenienti dall’estero.⁶

Nonostante la convergenza retorica sul tema della sovranità, Francia e Germania rischiano di scontrarsi sul nodo dei lanciatori: Parigi mira a preservare questa capacità all’interno del proprio ecosistema industriale, mentre Berlino sostiene l’emergere di soluzioni alternative, incluse quelle sviluppate dalle start-up nate con l’European Launcher Challenge. Altre tensioni potrebbero nascere dalla proposta francese di rivedere il *georeturn*, la regola che distribuisce agli stati contratti proporzionali ai loro contributi, considerata da Parigi un ostacolo alla competitività. L’Italia, invece, sembra puntare sul versante opposto: ottenere il massimo ritorno industriale dai programmi Esa, valorizzando la crescita dell’industria nazionale – composta da grandi aziende e Pmi altamente innovative – e il ruolo delle “space factories” come leva per rafforzare la competitività, soprattutto nel settore satellitare. Inoltre, non emerge una narrativa di distacco dagli Stati Uniti, che continuano a essere considerati un alleato strategico.

In questo quadro, l’EU Space Act aggiunge un ulteriore livello di complessità. Nato per armonizzare le normative e rafforzare la sicurezza e la sostenibilità delle attività spaziali, il regolamento si è trasformato in un terreno di confronto politico e industriale. Da un lato, la Commissione lo considera uno strumento essenziale per superare la frammentazione normativa e garantire certezza giuridica agli operatori; dall’altro, Germania e altri Stati membri ne contestano la base giuridica e l’impatto, chiedendo un “reset” verso un approccio più flessibile e proporzionato. Sul piano internazionale, il regolamento ha suscitato critiche da parte degli Stati Uniti, che lo percepiscono come una barriera

⁶ E. Gatti, “Diverging priorities shape opening day of ESA Ministerial 2025”, *Space News*, 26 novembre 2025.

commerciale e un ostacolo alla cooperazione transatlantica. Questo intreccio di interessi nazionali, esigenze industriali e tensioni regolatorie dimostra che la governance dello spazio rimane fragile e frammentata, subordinata alle logiche di potere e competitività. Finché la corsa allo spazio continuerà a essere una corsa economica e strategica, nessun grande attore accetterà regole troppo rigide: la sfida per l'Europa sarà trovare un equilibrio tra sovranità, apertura e innovazione, evitando che la regolazione diventi un freno alla competitività globale.

In questo contesto è prevedibile che i prossimi negoziati saranno complessi. Le divergenze non riguarderanno tanto le aree più condivise – come osservazione della Terra, missioni climatiche e connettività sicura (Iris², Ers) – quanto i dossier più simbolici e strategici, soprattutto i lanciatori e l'esplorazione lunare, dove gli interessi nazionali pesano più della cooperazione europea.

A tutto questo si aggiunge l'esigenza di consolidare i mercati e creare catene del valore efficienti, sviluppando nuovi materiali, ricercando propellenti innovativi e integrando sempre più tecnologie provenienti dal settore non spaziale. Il rischio è che gli interessi strategici prevalgano sulle logiche di condivisione economica, perché infrastrutture complesse come stazioni spaziali, basi lunari – e persino satelliti – richiedono una sostenibilità finanziaria e operativa che trascende il semplice coordinamento tra paesi.

Questo scenario si inserisce in un contesto globale più ampio. Stati Uniti, Cina, India, Giappone, Corea del Sud, Emirati Arabi Uniti e la stessa Unione Europea puntano a garantire autonomia tecnologica, capacità di lancio sovrana, competitività industriale e accesso stabile alle orbite Leo. A prevalere è dunque, una logica da "liberi tutti": nessun grande attore è disposto ad accettare regolamentazioni internazionali troppo rigide, che potrebbero rallentare lo sviluppo nazionale o avvantaggiare i concorrenti. Le norme spaziali internazionali restano quindi minime, generiche, non vincolanti e prive di strumenti di enforcement reale.

È un po' la logica della teoria dei giochi: finché la competizione rimarrà intensa, la governance dello spazio continuerà a essere fragile, frammentata e subordinata agli interessi dei singoli stati e degli attori privati. In particolare, i privati, che sempre più spesso si sostituiscono agli attori pubblici nella definizione di tecnologie strategiche, non sanno esattamente cosa stiano facendo gli altri e sono incentivati a massimizzare il proprio vantaggio commerciale o nazionale, spesso a scapito della cooperazione e della condivisione di standard comuni.

Conclusione.

L'Europa al tempo di Donald Trump*

Mario Monti

Il ritorno di Donald Trump alla Casa Bianca, nel gennaio 2025, ha fugato le residue illusioni dei leader europei di poter trattare con lui ricorrendo a qualche aggiustamento o concessione simbolica. La sua aperta ostilità nei confronti dell'Unione Europea, percepita al tempo stesso come rivale economico e come anomalia storica, ha messo sotto pressione un'alleanza transatlantica che durava dalla Seconda guerra mondiale, e ha fatto emergere con chiarezza le fragilità interne dell'Europa.

I leader europei, con i loro cittadini e le loro economie, pagheranno il prezzo di anni di miopia politica e di interessi nazionalistici coltivati a scapito della costruzione di un'Unione Europea più solida, dotata di una credibile politica estera e di difesa. E questo prezzo sarà ancora più alto a causa dell'errore collettivo di cercare di placare l'appetito del presidente Trump per concessioni e adulazioni nella speranza che questo possa indurlo a maggiore moderazione nel corso dei diversi negoziati. Gli europei hanno inizialmente cercato di adeguarsi alla sua visione del mondo, adottando un approccio più pragmatico e transazionale. Ma non c'è voluto molto prima che Trump e la sua amministrazione tornassero a etichettare – si veda la Strategia di sicurezza nazionale pubblicata dalla Casa Bianca

* Queste conclusioni si basano sugli articoli di Mario Monti pubblicati su *Politico.eu* nel 2025: “[Trump shouldn't blame the EU for respecting America's legacy](#)” del 16 settembre e “[Europe must rally the anti-authoritarian alliance](#)” del 27 agosto.

nel novembre 2025 – i leader europei come deboli e confusi, e l'Unione Europea come un'entità contraria agli interessi economici degli Stati Uniti.

In effetti l'Europa avrebbe buone ragioni per provare risentimento verso Trump e cominciare a prendere le distanze dagli Stati Uniti. Eppure, non dovrebbe farlo. Oggi un atteggiamento ostile sarebbe tanto dannoso quanto lo è stato, nelle fasi iniziali, l'impulso all'adulazione. Ciò di cui l'Unione ha bisogno è piuttosto recuperare lucidità, fiducia in sé stessa e, soprattutto, dignità.

Da quando Donald Trump è ritornato alla Casa Bianca, alcuni leader europei sembrano aver sviluppato una sorta di sindrome di Stoccolma, traendo compiacimento dal trovarsi in ostaggio di una personalità soverchiante. Al contempo, una nuova schiera di intellettuali si sente investita del compito di spiegare che la legge del più forte sta rapidamente sostituendo lo Stato di diritto e che noi europei faremmo bene ad adattarci a questa nuova realtà, piuttosto che a resistervi.

Io ho una visione diversa. È una questione di Civiltà. L'Europa possiede le risorse per resistere a questi richiami all'autodistruzione. E ha il dovere di farlo non soltanto nel proprio interesse, ma anche nell'interesse del resto del mondo.

È ancora troppo presto per capire quale sarà l'impatto complessivo della presidenza Trump. È tuttavia certo che i punti di contatto tra Trump e Putin sono molteplici: dalla comune inclinazione verso forme di governo autoritarie, alla simpatia per un'economia oligarchica subordinata al potere politico, fino alla loro idea di cosa significhi "verità". Persino il nome dato da Trump al suo social media ufficiale (*Truth Social*) riecheggia quello dell'organo di stampa ufficiale del movimento bolscevico (*Pravda*).

Non è dunque improbabile che possa emergere un asse autoritario tra Trump e Putin. Per il suo innato senso di superiorità e per le condizioni precarie dell'economia russa, il presidente Trump sarà sempre convinto di esserne il leader. Putin, dal canto suo, non avrà difficoltà a lasciarglielo

credere mentre manovra con abilità il corso degli eventi: gli sviluppi successivi all'incontro di Anchorage dell'agosto 2025 sull'Ucraina sembrano purtroppo darcene una conferma.

Allo stesso modo l'esuberanza e la determinazione di Trump, pur potendo nel breve periodo rafforzare la proiezione globale del potere economico e politico americano, appaiono in evidente contrasto con la direzione imboccata dalla politica estera statunitense dalla fine della Seconda guerra mondiale.

Nella visione del presidente americano lo Stato di diritto, la separazione dei poteri, la vigilanza sui conflitti di interesse e l'esistenza di autorità indipendenti costituiscono ostacoli agli spiriti animali del capitalismo, all'innovazione e alla crescita. Eppure, sono proprio questi elementi ad aver composto il quadro che ha portato al successo economico degli Stati Uniti, diventando poi un modello per gran parte del mondo. Istituzioni come le autorità garanti della concorrenza e le banche centrali sono state istituite ovunque nel solco della prestigiosa tradizione americana – risalente alla fine del XIX secolo, con lo *Sherman Antitrust Act* del 1890, e ai primi decenni del XX secolo, con il *Federal Reserve Act* del 1913 – con l'obiettivo preciso di prevenire distorsioni di potere, sia da parte delle imprese nei mercati, sia da parte dei governi quando abusano delle future generazioni con l'inflazione elevata.

Naturalmente non stupisce che leader dalle simpatie autocratiche non si sentano a proprio agio con istituzioni cui governi e parlamenti del passato hanno affidato il compito di impedire che il potere diventi assoluto; ma è agli Stati Uniti che si deve l'avvio di questo percorso, prima nella Germania del dopoguerra, e successivamente nell'Unione Europea.

Occupata la Germania dopo la Seconda guerra mondiale, gli Stati Uniti imposero alla neonata Repubblica Federale Tedesca la creazione di due istituzioni: in primo luogo la *Deutsche Bundesbank*, una banca centrale indipendente modellata sul *Federal Reserve System*, concepita per evitare il ripetersi dell'iperinflazione che aveva contribuito all'ascesa del nazismo; in secondo luogo il *Bundeskartellamt*, un'autorità garante

della concorrenza modellata sulla *Federal Trade Commission* e sull'*Antitrust Division* del Dipartimento di Giustizia americano, dotata dei poteri necessari a prevenire la ricomparsa di cartelli e trust nell'industria pesante, altro fattore che aveva contribuito a innescare l'aggressione di Hitler e l'inizio della Seconda guerra mondiale. In seguito, su richiesta della stessa Germania – e sulla base della sua rinascita democratica ed economica – queste due istituzioni vennero trasposte al livello dell'Unione Europea.

Venendo ora alle relazioni internazionali, Trump è naturalmente incline all'unilateralismo, o al più a rapporti bilaterali, mentre rifugge dalla governance multilaterale. Resta tuttavia da verificare se l'attuale esercizio – e minacciato abuso – del potere americano riuscirà davvero a plasmare l'ordine globale secondo gli obiettivi di Washington.

Non possiamo inoltre trascurare la questione dei beni pubblici globali. L'uomo, la natura e l'economia (compresa quella statunitense) pagano già un prezzo molto alto per la scarsità di questi beni. Che cosa accadrebbe se la governance multilaterale venisse davvero meno?

Per tutte queste ragioni, mentre Trump tesse le sue trame con Putin, l'Europa dovrà mostrare maggiore coraggio se non vuole diventare la vittima designata di una diarchia Trump-Putin. Deve guardare al mondo nel suo insieme e definire un'agenda pragmatica nei seguenti ambiti.

In primo luogo, i paesi dell'Unione che lo desiderano dovrebbero costituire un'alleanza con altri paesi europei (come il Regno Unito e la Norvegia) e con partner di altri continenti (tra cui Canada, Giappone, Australia, Nuova Zelanda e altri, inclusi i paesi in via di sviluppo) per promuovere regimi democratici fondati sul rispetto delle regole.

Oltre a liberarci dall'errata convinzione che il mondo sia ormai "trumpiano", un'alleanza del genere dovrebbe puntare a rilanciare il libero commercio e la governance multilaterale, prestando particolare attenzione all'erogazione di beni pubblici globali. È tuttavia essenziale che tale coalizione non assuma un atteggiamento ostile verso gli Stati Uniti, come invece sta

accadendo sempre più spesso tra i Brics. Al contrario, dovrebbe accogliere con favore una cooperazione in buona fede con Washington, almeno nella misura in cui gli Stati Uniti siano disposti a proseguire lungo la linea che loro stessi più di ogni altro paese hanno promosso dalla Seconda guerra mondiale in poi. Anche la cooperazione con i paesi Brics dovrebbe essere incoraggiata, nella misura in cui non sia in funzione antiamericana.

È in questo quadro che va collocato l'accordo UE-Mercosur, perché può dare prova della capacità dell'Europa di rispondere all'unilateralismo muscolare di Trump non attraverso ritorsioni, ma rafforzando accordi internazionali che producono benefici reciproci senza danneggiare terzi. La sua approvazione si è rivelata difficile per troppo tempo perché diversi leader europei si sono concentrati sulla tutela di interessi ristretti. Alcuni di essi, per affinità ideologica e politica con il credo MAGA, sembrano peraltro guardare con maggiore simpatia agli Stati Uniti piuttosto che all'Unione Europea.

In secondo luogo, sia l'UE sia il G7 dovrebbero recuperare autonomia nelle politiche di loro competenza. Alla luce del fallimento della "strategia dei doni propiziatori", i paesi che si sono discostati dalle loro posizioni tradizionali per fare concessioni agli Stati Uniti dovrebbero ora ritirarle con garbo. Cittadini e imprese dovrebbero esercitare pressione sui rispettivi governi affinché ciò avvenga, anche per evitare di dover pagare tasse occulte destinate a sovvenzionare imprese e cittadini americani.

Questo vale, in particolare, per la Global Minimum Tax. Al vertice del G7 in Canada del giugno 2025 tutti i membri hanno accettato la richiesta americana di esentare le imprese statunitensi da questo primo e pur modesto passo contro l'evasione e l'elusione fiscale delle imprese multinazionali. La procedura formale in seno all'Ocse non è però ancora conclusa, e siccome gli Stati Uniti hanno incassato questo favore senza attenuare, come invece ci si aspettava, la loro politica sui dazi, sarebbe legittimo che il G7 e l'UE ritornassero sui propri passi.

Analogamente, come concessione a Washington, l'Unione Europea ha rimosso la digital tax dall'elenco delle possibili nuove risorse proprie del prossimo bilancio pluriennale. Il lettore ha capito bene: un'entità sovranazionale presumibilmente sovrana ha volontariamente rinunciato a una parte della propria autonomia su richiesta di un paese terzo, e ha scelto di farlo per il prossimo decennio.

Proseguendo sulla stessa linea, stanno emergendo forti tensioni perché Trump ritiene che la politica europea sulla concorrenza sia animata da intenti discriminatori nei confronti delle imprese americane. Questa tesi è semplicemente infondata. La Commissione europea sanziona gli abusi di posizione dominante nel mercato europeo indipendentemente dalla nazionalità delle imprese coinvolte. Ed è peraltro esattamente ciò che le autorità antitrust statunitensi fanno nel proprio mercato.

La Commissione europea aveva già dovuto subire pressioni analoghe nei primi anni Duemila, quando il presidente George W. Bush, dopo l'avvio delle guerre in Afghanistan e Iraq, mise in guardia Bruxelles dal tentare di applicare le regole europee alle multinazionali statunitensi e al settore digitale in generale. La Commissione ascoltò con garbo, prese nota, ma poi proseguì nel proprio lavoro.

Anche quei dirigenti di aziende europee che talvolta sollecitano la Commissione a un'attuazione più morbida delle regole sulla concorrenza dovrebbero tenere in mente questi precedenti casi, soprattutto se desiderano un'economia europea più innovativa e competitiva, come vogliamo tutti. Forse dovrebbero riconsiderare la questione e porla in una prospettiva più ampia.

Con la sua decisione su Microsoft, la Commissione europea – seguita poi da molte altre autorità per la concorrenza in tutto il mondo – permise a Google e ad altre start-up di diventare imprese di enorme successo, e spinse la stessa Microsoft a modificare i propri comportamenti e ad adottare una cultura aziendale orientata più alla collaborazione che

alla monopolizzazione, supportando progetti open source e partnership con altre imprese.

Molti analisti ritengono che proprio questi cambiamenti, stimolati dalla determinazione mostrata in passato dalle autorità per la concorrenza, abbiano contribuito in modo decisivo al successo di Microsoft nell'ultimo decennio, sotto la guida dell'amministratore delegato Satya Nadella.

Infine, o forse innanzitutto, vi è la questione della difesa. In questo caso mi preme sottolinearlo: il fatto che ci si faccia carico di una quota maggiore di spese per la difesa non lo considero una concessione o un dono propiziatorio. Diversi presidenti prima di Trump avevano sollecitato l'Europa in questo senso, e secondo me a ragione.

Anzi, anche nell'improbabile caso che gli Stati Uniti ritirassero tale richiesta, l'Europa dovrebbe continuare lungo questa strada. La politica estera americana è sempre più volatile e non possiamo affidare la nostra sicurezza al carattere ondivago delle posizioni internazionali di una grande potenza che, pur avendoci liberato dal nazismo e dal fascismo e protetto dal comunismo sovietico, oggi potrebbe orientarsi verso strategie più vicine a regimi autocratici, piuttosto che seguire principi che Europa e Stati Uniti hanno condiviso negli ultimi ottant'anni.

Gli Autori

Alessandro Aresu è uno scrittore, consulente ed esperto di politiche pubbliche. Laureato in filosofia, scrive per varie riviste e quotidiani, tra cui Limes, Le Grand Continent, Aspenia, Gnosis, L'Unione Sarda. Nei suoi tre libri dal 2020 al 2024 (*Le potenze del capitalismo politico*; *Il dominio del XXI secolo*; *Geopolitica dell'intelligenza artificiale*) ha raccontato aziende come BYD, NVIDIA e TSMC. In *La Cina ha vinto* (2025) ha descritto il capitale umano e la manifattura cinese attraverso Wang Huning. Advisor di startup, membro del comitato scientifico della Fondazione Feltrinelli e del cda della Fondazione Praexidia, ha anche esperienza di oltre 12 anni come consulente e consigliere di varie istituzioni, tra cui la Presidenza del Consiglio e il Ministero dell'Economia.

Franco Bruni è Co-head dell'Osservatorio Europa e Governance Globale dell'ISPI di cui è stato presidente (2024-25) e di cui presiede il Comitato di Garanzia. Professore Emerito presso il Dipartimento di Economia dell'Università Bocconi, dove è stato ordinario di Teoria e politica monetaria internazionale e membro del Consiglio di Amministrazione dell'Università. Ha studiato all'Università Bocconi e al Massachusetts Institute of Technology. In Bocconi è Fellow dell'Institute for European Policymaking. È Honorary Member della Société Universitaire Européenne de Recherches Financières (Suerf), che ha presieduto fino al 2000. È il membro italiano dello European Shadow Financial Regulatory Committee. È stato membro del

CdA di diverse imprese industriali e finanziarie. Nei lavori di preparazione del G20 è stato per alcuni anni Co-Chair di task force T20 sull'architettura finanziaria internazionale.

Alessandro Colombo è professore di Relazioni Internazionali all'Università degli Studi di Milano e dirige il Programma Relazioni Transatlantiche dell'ISPI. Tra le sue pubblicazioni: *La disunità del mondo. Dopo il secolo globale* (2010); *Tempi decisivi. Natura e retorica delle crisi internazionali* (2014); *Guerra civile e ordine politico* (2021); *Il governo mondiale dell'emergenza. Dall'apoteosi della sicurezza all'epidemia dell'insicurezza* (2022); *Il suicidio della pace. Perché l'ordine internazionale liberale ha fallito 1989-2024* (2025).

Pasquale De Sena è Professore ordinario di Diritto internazionale all'Università degli Studi di Palermo dal 2020. Invitato presso le Università di Strasburgo (2007), Paris I (2010) e Paris II (2012), ha tenuto corsi presso l'International Institute of Human Rights "René Cassin" (2007, 2008, 2010) e l'Accademia di diritto internazionale dell'Aja (2016). Presidente della Società Italiana di Diritto Internazionale e dell'Unione Europea (2021-2024), cofondatore e direttore responsabile della rivista "Diritti umani e diritto internazionale" dal 2007. Membro permanente del Comitato interministeriale per i diritti umani del Governo italiano dal 2013. Autore di 3 monografie e di oltre 70 articoli e capitoli di libro, nonché curatore di 3 volumi collettanei, attinenti a diversi ambiti del diritto internazionale.

Mario Del Pero è professore di Storia Internazionale a Sciences Po. È autore o co-autore di undici libri e ha pubblicato articoli in importanti riviste accademiche, tra cui *The American Historical Review*, *The Journal of American History*, *Diplomatic History* e *Cold War History*. Nel 2025 ha pubblicato *In the Shadow of the Vatican. Texan Evangelical Missionaries in Cold War Italy* (Cambridge University Press) e *Buio americano. Gli*

Stati Uniti e il mondo nell'Era Trump (Il Mulino). Contribuisce regolarmente con commenti su affari attuali a testate come *The Washington Post*, *The Guardian*, *Le Monde*, *Politico*, *The Hill* e *Le Figaro*. Prima di entrare a Sciences Po, ha insegnato per 11 anni all'Università di Bologna. Ha inoltre ottenuto borse di studio e insegnato presso istituzioni come Columbia University, New York University, The Graduate Institute of Geneva, University of Edinburgh, SAIS-Johns Hopkins, Istituto Universitario Europeo e il Kluge Center presso la Library of Congress.

Clelia Iacomino è Senior Associate Fellow presso l'European Space Policy Institute (EspI) e Advisor per la Space Economy presso diverse istituzioni. Ha avviato la propria carriera in Thales Alenia Space e ha successivamente operato come seconded expert dell'Agenzia Spaziale Italiana (Asi) presso l'EspI. Dal 2018 al 2024 è stata Senior Researcher presso lo Space Economy Evolution Lab della SDA Bocconi School of Management di Milano. Tra il 2021 e il 2022 ha collaborato con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, contribuendo alle attività di monitoraggio e gestione della spesa pubblica per lo spazio nell'ambito del PNRR italiano. È autrice di libri e numerosi articoli scientifici pubblicati presso editori e riviste di rilievo internazionale e nazionale, tra cui Springer, Acta Astronautica, Economia & Management, nonché in rapporti dell'Ocse e dell'ISPI. I suoi lavori sono stati presentati in conferenze internazionali quali l'International Astronautical Congress (Iac), l'Economics of Space Debris Workshop (Coder) e il Summit for Space Sustainability.

Massimo Lombardini ha lavorato dal 1982 al 1993 nel settore energetico in Italia e in altri paesi. Dal 1994 al 2019, ha operato presso la direzione generale per l'Energia della Commissione Europea, occupandosi di politiche energetiche, infrastrutture, tecnologia e relazioni internazionali. Dal 2020 collabora con l'ISPI come Associate Research Fellow. È autore di oltre 40 articoli sull'energia ed è il coordinatore scientifico

dell'Executive Master in Geopolitica dell'Energia organizzato dall'ISPI. Ha una laurea in geologia presso l'Università degli Studi di Milano e un Master in Relazioni Internazionali presso l'Université Libre de Bruxelles (ULB).

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

Diego Mauri è professore associato di Diritto internazionale all'Università degli Studi di Palermo dal 2025, dove è stato ricercatore a tempo determinato (2022-25) e prima ancora dottorando in “Diritti umani: evoluzione, tutela e limiti” (2015-18). Assegnista di ricerca all'Università degli Studi di Firenze (2018-22). Ha svolto periodi di studio presso l'European Center for Constitutional and Human Rights di Berlino (2017) e presso la Law School della University of Notre Dame (2018). Attualmente membro del Consiglio direttivo della Società italiana di Diritto Internazionale e dell'Unione Europea; membro della Redazione di “SIDIBlog”. Autore di una monografia in materia di armi autonome e Principal Investigator di un progetto in materia di minacce ibride.

Antonio Missiroli ha ricoperto l'incarico di segretario generale aggiunto della Nato per le Sfide emergenti alla sicurezza dal 2017 al 2020. In precedenza, è stato direttore dell'Istituto dell'Unione Europea per gli studi sulla sicurezza (Euiss) a Parigi (2012-17) e ha lavorato presso il Bureau of European Policy Advisers (Bepa) della Commissione europea (2010-12); è stato inoltre direttore degli studi presso lo European Policy Centre di Bruxelles (2005-10), Senior Research Fellow presso l'Istituto per gli studi sulla sicurezza dell'Ueo/UE a Parigi (1998-2005) e giornalista professionista specializzato in affari europei. È stato anche Visiting Fellow del British Council presso il St Antony's College dell'Università di Oxford (1996-97). Antonio Missiroli ha insegnato al College of Europe di Bruges (2010-20), a Sciences Po a Parigi (dal 2013), alla Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa (2017-24) e alla Sais Europe di Bologna (2009-13 e nuovamente dal 2022). Attualmente è Senior Policy Adviser presso l'ISPI di Milano e Associate Fellow presso la Sais Europe.

Mario Monti è senatore a vita, presidente dell'Istituto Javotte Bocconi e presidente onorario dell'Institute for European Policy-Making, creato dall'Università Bocconi nel dicembre 2022, dopo essere stato presidente della stessa Università dal 1994 al 2022. Nel novembre 2011, con l'Italia vicina al *default*, su incarico del presidente Napolitano assunse il ruolo di presidente del Consiglio dei Ministri (2011-13) e di ministro dell'Economia e delle Finanze (2011-12). Ottenuto il supporto trasversale dei partiti, il suo Governo superò la crisi finanziaria, avviò riforme strutturali e ottenne miglioramenti cruciali nella *governance* dell'Eurozona. Precedentemente è stato per dieci anni commissario europeo, prima responsabile per il Mercato Unico (1994-99) e poi per la Concorrenza (1999-2004). In questi ruoli ha promosso l'integrazione dei mercati, posto le basi del coordinamento della fiscalità e ha sanzionato casi importanti di abuso di posizione dominante, di fusioni anti-competitive e di aiuti di stato illegali. Si è laureato all'Università Bocconi e ha compiuto studi post-laurea alla Yale University. È

stato professore di Economia presso le Università di Trento e Torino, poi alla Bocconi, dove è stato rettore dal 1989 al 1994.

Eleonora Tafuro Ambrosetti è Senior Research Fellow e Co-head dell'Osservatorio Russia, Caucaso e Asia Centrale dell'ISPI. In precedenza, è stata Marie Curie Fellow presso la Middle East Technical University (Metu) di Ankara, in Turchia, dove ha anche conseguito un dottorato di ricerca in Relazioni internazionali. Ha lavorato come ricercatrice presso l'ufficio di Bruxelles della Foundation for International Relations and Foreign Dialogue (Fride) e come Research Assistant presso il Centre for International Affairs di Barcellona (Cidob). Ha vissuto, studiato e svolto attività di ricerca a Londra, Yerevan, San Pietroburgo e a Cipro del Nord. Eleonora è esperta di Eurasia e delle sue potenze regionali (Russia e Turchia e delle loro relazioni con l'Unione europea), nonché di prospettive non occidentali delle relazioni internazionali e di soft power.

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

Valeria Talbot è Senior Research Fellow e Responsabile del Centro Medio Oriente e Nord Africa dell'ISPI. È inoltre docente al Master in Studi sul Medio Oriente presso l'Alta Scuola di Economia e Relazioni Internazionali (Aseri) dell'Università Cattolica di Milano. I suoi principali ambiti di ricerca includono le relazioni euro-mediterranee, la politica interna ed estera della Turchia, le monarchie del Golfo e la geopolitica del Medio Oriente.

Ugo Tramballi è Senior Advisor dell'ISPI, responsabile dell'India Desk. Ha iniziato la sua carriera giornalistica al Giornale nel 1976. Dal 1983 al 1987 è stato corrispondente per il Medio Oriente a Beirut, seguendo come inviato di guerra i conflitti in Libano, Iran, Iraq, Afghanistan e svolgendo un'ampia copertura giornalistica in India e Pakistan. Dal 1987 al 1991 è stato corrispondente da Mosca e successivamente inviato globale e columnist per il quotidiano economico italiano *Il Sole 24 Ore*. È membro dell'Istituto Affari Internazionali (IAI) di Roma ed è Media Leader del World Economic Forum. Tra i suoi libri: *Il sogno incompiuto. Uomini e storie d'Israele*. Contribuisce regolarmente al Rapporto Annuale dell'ISPI e ha curato i rapporti ISPI: *India: The Modi Factor* (2018), *India's Global Challenge* (2019) e *Looking West: The Rise of Asia in the MENA Region* (2020). Sul sito dell'ISPI pubblica un blog settimanale sugli affari internazionali, "Slow News".

