CENTRO ALTI STUDI
PER LA DIFESA

ISTITUTO DI RICERCA E
ANALISI DELLA DIFESA

Francesco Marone

Dal Partenariato euromediterraneo all'Unione per il Mediterraneo: il percorso di integrazione della Regione mediterranea nella dimensione europea e il mare come fattore abilitante per la costruzione di una piattaforma inclusiva capace di promuovere una visione di sicurezza comune

(Codice AS-SMM-03)

ISTITUTO DI RICERCA E ANALISI DELLA DIFESA

L'Istituto di Ricerca e Analisi della Difesa (di seguito IRAD), per le esigenze del Ministero della Difesa, è responsabile di svolgere e coordinare attività di ricerca, alta formazione e analisi a carattere strategico sui fenomeni di natura politica, economica, sociale, culturale, militare e sull'effetto dell'introduzione di nuove tecnologie che determinano apprezzabili cambiamenti dello scenario di difesa e sicurezza, contribuendo allo sviluppo della cultura e della conoscenza a favore della collettività e dell'interesse nazionale.

L'IRAD, su indicazioni del Ministro della difesa, svolge attività di ricerca in accordo con la disciplina di Valutazione della Qualità della Ricerca e sulla base della Programma nazionale per la ricerca, sviluppandone le tematiche in coordinamento con la Direzione di Alta Formazione e Ricerca del CASD.

L'Istituto provvede all'attivazione e al supporto di dottorati di ricerca e contribuisce alle attività di Alta Formazione del CASD nelle materie d'interesse relative alle aree: Sviluppo Organizzativo; Strategia globale e sicurezza/Scienze Strategiche; Innovazione, dimensione digitale, tecnologie e cyber security; Giuridica.

L'Istituto opera in coordinamento con altri organismi della Difesa e in consorzio con Università, imprese e industria del settore difesa e sicurezza; inoltre, agisce in sinergia con le realtà pubbliche e private, in Italia e all'estero, che operano nel campo della ricerca scientifica, dell'analisi e dello studio.

L'Istituto, avvalendosi del supporto consultivo del Comitato scientifico, è responsabile della programmazione, consulenza e supervisione scientifica delle attività accademiche, di ricerca e pubblicistiche.

L'IRAD si avvale altresì per le attività d'istituto di personale qualificato "ricercatore della Difesa, oltre a ricercatori a contratto e assistenti di ricerca, dottorandi e ricercatori post-dottorato.

L'IRAD, situato presso Palazzo Salviati a Roma, è posto alle dipendenze del Presidente del CASD ed è retto da un Ufficiale Generale di Brigata o grado equivalente che svolge il ruolo di Direttore.

Il Ministro della Difesa, sentiti il Capo di Stato Maggiore dalla Difesa, d'intesa con il Segretario Generale della Difesa/Direttore Nazionale degli Armamenti, per gli argomenti di rispettivo interesse, emana le direttive in merito alle attività di ricerca strategica, stabilendo le linee guida per l'attività di analisi e di collaborazione con le istituzioni omologhe e definendo i temi di studio da assegnare all'IRAD.

I ricercatori sono lasciati liberi di esprimere il proprio pensiero sugli argomenti trattati: il contenuto degli studi pubblicati riflette quindi esclusivamente il pensiero dei singoli autori e non quello del Ministero della Difesa né delle eventuali Istituzioni militari e/o civili alle quali i Ricercatori stessi appartengono.

Francesco Marone

Dal Partenariato euromediterraneo all'Unione per il Mediterraneo: il percorso di integrazione della Regione mediterranea nella dimensione europea e il mare come fattore abilitante per la costruzione di una piattaforma inclusiva capace di promuovere una visione di sicurezza comune

(Codice **AS-SMM-03**)

Dal Partenariato euromediterraneo all'Unione per il Mediterraneo: il percorso di integrazione della Regione mediterranea nella dimensione europea e il mare come fattore abilitante per la costruzione di una piattaforma inclusiva capace di promuovere una visione di sicurezza comune

NOTA DI SALVAGUARDIA

Quanto contenuto in questo volume riflette esclusivamente il pensiero dell'autore, e non quello del Ministero della Difesa né delle eventuali Istituzioni militari e/o civili alle quali l'autore stesso appartiene.

NOTE

Le analisi sono sviluppate utilizzando informazioni disponibili su fonti aperte.

Questo volume è stato curato dall'**Ufficio Studi, Analisi e Innovazione dell'IRAD**.

Direttore
Gen. B. Gualtiero Iacono

Capo dell'Ufficio Studi, Analisi e Innovazione
Col. AArnn Pil. Loris Tabacchi

Progetto grafico
1° Mar. Massimo Lanfranco – C° 2ª cl. Gianluca Bisanti – Serg. Manuel Santaniello

Revisione e coordinamento
C.V. Massimo GARDINI – S.Ten. Elena PICCHI – Funz. Amm. Aurora Buttinelli – Ass. Amm. Anna Rita Marra

Autore
Francesco Marone

Stampato dalla Tipografia del **Centro Alti Studi per la Difesa**

Istituto di Ricerca e Analisi della Difesa
Ufficio Studi, Analisi e Innovazione
Palazzo Salviati
Piazza della Rovere, 83 - 00165 – Roma
tel. 06 4691 3205
e-mail: irad.usai.capo@casd.difesa.it

chiusa a settembre 2024

ISBN 979-12-5515-084-8

INDICE

Sommario	**6**
Abstract	**8**
1. Geopolitica del Mar Mediterraneo	**10**
2. Il Mar Mediterraneo e l'Europa	**21**
3. Sfide e opportunità per l'Italia	**42**
Conclusioni	**49**
Acronimi	**51**
Bibliografia	**53**
Nota sull'IRAD e Nota sull'Autore	**60**

Sommario

Il Mar Mediterraneo costituisce una regione di primaria rilevanza per l'Italia e per l'Europa, anche per evidenti ragioni di sicurezza. Da un punto di vista strategico, esso si articola in uno scacchiere più ampio di quello che si potrebbe rilevare osservando semplicemente una carta geografica: il Mediterraneo va infatti inteso anche nell'insieme dei suoi rapporti con altre aree geografiche limitrofe, come ambiente di intervento di Stati, Organizzazioni internazionali e attori sub-statali (leciti o illeciti), la cui collocazione può essere anche assai distante nello spazio fisico. Per questa ragione, è diventata sempre più diffusa la visione del «Mediterraneo allargato», concetto, per così dire, «a geometria variabile», che si definisce sulla base di mutevoli caratteri geopolitici, geoeconomici e geostrategici.

Sulla base di interessi strategici, oltre che di legami stretti e risalenti nel tempo, l'Unione Europea (UE), specialmente nel nuovo scenario aperto dalla fine della Guerra Fredda, si è impegnata in un processo di integrazione dell'ampia regione mediterranea nello spazio comunitario. Le politiche europee per la regione trovano fondamento nel Processo di Barcellona del 1995, viatico per la definizione della piattaforma dell'Unione per il Mediterraneo, istituita nel 2008 e per altre iniziative, anche nell'ambito *dell'European Neighbourhood Policy* (ENP). Il recente *Strategic Compass* dell'Unione Europea, adottato formalmente nel 2022, ha individuato, inoltre, le principali sfide e minacce per l'Unione, descrivendo le azioni idonee a migliorare la capacità dell'UE di agire con decisione nelle crisi e di difendere la sicurezza.

Su questo sfondo, la ricerca si pone l'obiettivo di esaminare il percorso di integrazione della Regione mediterranea nella dimensione europea e il mare come fattore abilitante per la costruzione di una piattaforma inclusiva capace di promuovere una visione di sicurezza.

Il testo si articola, in particolare, in quattro sezioni principali. La prima presenta il Mar Mediterraneo come spazio geopolitico cruciale per l'Europa e per l'Italia, pur segnato da dinamiche di instabilità e conflittualità, ed esamina il ruolo dei principali attori, statali e non-statali, operanti nella regione, comprese potenze non-europee che sono in rapporto di competizione con l'Unione Europea. La seconda sezione indaga l'approccio disomogeneo dell'UE al Mediterraneo, analizzando il partenariato euromediterraneo e le relative piattaforme di cooperazione, e sottolinea sia i successi conseguiti sia le lacune e criticità emerse. La terza sezione si sofferma sul ruolo che l'Italia può giocare nell'ambito di un più ampio approccio europeo alla regione, evidenziando sfide e opportunità per il Sistema Paese. Le conclusioni ricapitolano le principali osservazioni della ricerca.

Lo studio si serve di una molteplicità di fonti aperte, comprese pubblicazioni accademiche (specialmente nel campo disciplinare della Scienza Politica e Relazioni Internazionali), analisi e studi di carattere applicativo e *policy-oriented*, documenti ufficiali.

Abstract

The Mediterranean Sea is a region of primary importance for Italy and for Europe, including for obvious security reasons. From a strategic point of view, the Mediterranean takes the form of a theater that is wider than what could be observed simply by looking at a geographical map: in fact the Mediterranean has to be understood in all its relations with other neighboring geographical areas, as an environment of intervention of States, International organizations and (licit or illicit) sub-state actors, whose original location may also be very distant in physical space. For this reason, the view of the «enlarged Mediterranean», a «variable-geometry» concept, so to speak, which is defined on the basis of changing geopolitical, geoeconomic and geostrategic characteristics, has become increasingly widespread.

Based on strategic interests, as well as close ties dating back in time, the European Union (EU), especially in the new scenario opened up by the end of the Cold War, has engaged in a process of integration of the vast Mediterranean region into the Community area. European policies for the region are based on the 1995 Barcelona Process, which is the starting point for the establishment of the Union for the Mediterranean platform, founded in 2008, and for other initiatives, included under the European Neighbourhood Policy (ENP). In addition, the recent *Strategic Compass* of the European Union, formally adopted in 2022, identified the main challenges and threats to the Union, describing actions to improve the EU's ability to act decisively in crises and defend security.

Against this background, this study aims to examine the path of integration of the Mediterranean Region into the European dimension and the sea as an enabling factor for the construction of an inclusive platform capable of promoting a vision of security.

The text is divided into four main sections. The first presents the Mediterranean Sea as a crucial geopolitical space for Europe and for Italy, although marked by dynamics of instability and conflict, and it examines the role of the main actors (States and non-state actors) operating in the region, including non-European powers that are in competitive relationship with the European Union. The second section investigates the EU's uneven approach to the Mediterranean, analyzing the Euro-Mediterranean partnership and its cooperation platforms, and it highlights both the successes achieved and the gaps and critical issues that have emerged. The third section focuses on the role that Italy can play in a broader European approach to the region, highlighting challenges and opportunities for the country. The conclusions summarize the main observations of the study.

The text uses a variety of open sources, including academic publications (especially in the discipline of Political Science and International Relations), applied and *policy-oriented* analyses and studies, official documents.

1. Geopolitica del Mar Mediterraneo

Per l'Italia il Mar Mediterraneo è naturalmente un'area di prioritario interesse strategico nazionale, per ragioni politiche, di sicurezza, economiche, sociali, culturali, storiche.

Nondimeno, è stato ripetutamente osservato che l'Italia talora abbia preferito voltare, per così dire, le spalle a questa fondamentale dimensione marittima per guardare verso nord, fissando il proprio baricentro strategico nel continente europeo (tra gli altri, Berti 2021).

In termini generali, si può argomentare che il Mediterraneo influisca sui suoi Paesi rivieraschi, inclusa l'Italia, in due modi principali (Caracciolo 2022). Il primo modo è tipico di tutti i contesti marittimi: «[il] mare [...] disegna le terre a vocazione marittima, domini continentali attratti dal mare per geografia, cultura, commercio, spesso afferenti a bacini fluviali» (Caracciolo 2022). Il secondo modo è caratteristico del Mar Mediterraneo, un mare relativamente angusto sul quale si affaccia un gran numero di attori, non soltanto di rango statale: ne consegue, nei tempi odierni, una forte tendenza alla «territorializzazione» delle acque e al trasferimento sul mare anche di tensioni e ostilità nate e sviluppate principalmente sulla terra. Attualmente si affacciano sul Mediterraneo 22 Stati (ai quali va aggiunta la Striscia di Gaza, controllata *de facto* da Hamas dal 2007, senza contare altri attori non-statali) che se ne contendono le risorse sfruttando sei «dimensioni»: terrestre, marittima, subacquea, aerea, spaziale, cibernetica.

Se la tendenza alla territorializzazione è forte per la ristrettezza geografica del Mar Mediterraneo, le tensioni sono acuite dalla sua importanza strategica: il ridotto bacino di mare globalmente considerato vede, per esempio, il passaggio di un quarto del traffico marittimo mondiale e di due terzi delle fonti energetiche necessarie ai paesi europei.

In passato, il Mediterraneo è stato inteso in due modalità principali, che Carlo Jean (2012, cap. IX) ha definito schematicamente del *mare clausum*» e del «*mare nostrum*».

Da un lato, il *mare clausum* è il Mediterraneo inteso come articolazione di diversi bacini marittimi (il Tirreno, l'Adriatico, l'Egeo e così via) sostanzialmente separati e ciascuno con caratteristiche proprie; un Mediterraneo che è anche inteso come un elemento di separazione fra soggetti portatori di culture, economie, interessi differenti, con la linea di frattura principale che è quella che separa il sud e l'est dal nord e dall'ovest. Dall'altro, l'interpretazione del *mare nostrum* concepisce il Mediterraneo come una regione unitaria. Questa visione è anche la base dei tentativi, dal Processo di Barcellona del 1995 e dalla fondazione della Union for the Mediterranean (UfM) nel 2008, di integrare la regione mediterranea, in parte sulla falsariga dell'esperienza del processo di integrazione europea.

A seconda delle fasi storiche, si può sostenere che il Mediterraneo abbia assunto entrambe le modalità e che sia stato una regione sia di conflitto sia di cooperazione,

collegamento fra attori che si sono impegnati in rapporti di scambio commerciale tanto quanto in dispute e conflitti.

La rilevanza commerciale del Mar Mediterraneo è evidente. Pur rappresentando non più dell'un percento della superficie marittima del globo, si stima che esso sia interessato dal 20 percento circa del traffico mercantile mondiale.

In questo contesto, l'Italia, con i suoi 8.000 chilometri di costa, è evidentemente un Paese strettamente legato al mare che la circonda. Da un lato, l'Italia controlla una sponda di uno stretto, lo Stretto di Sicilia, che costituisce uno dei passaggi obbligati per il traffico mercantile che collega l'Oceano Indiano e l'Oceano Atlantico, fatto che lo rende un tratto di mare di fondamentale rilievo strategico per il nostro Paese, ma anche per numerosi altri.

L'Italia, peraltro, è un paese il cui sistema economico dipende strettamente dal traffico mercantile mediterraneo in quanto tradizionalmente importatrice di materie prime e prodotti semilavorati ed esportatrice di prodotti finiti.

L'Italia, inoltre, notoriamente importa dall'estero quasi tutto il proprio fabbisogno di combustibili fossili e tale fabbisogno transita anche per rotte mediterranee che attraversano pure aree che presentano un alto pericolo di instabilità o che possono essere soggette a incidenti di grande portata; si pensi, per esempio, all'incagliamento nel canale di Suez (cfr. Lutmar e Rubinovitz 2023) della portacontainer *Ever Given* nel 2021 (Khan e Rahman, 2021; Gerson 2023), che ha mostrato come l'intera logistica navale del globo possa essere messa in gravissima crisi anche da un singolo incidente, se questo accade in una sorta di passaggio obbligato o «collo di bottiglia» del commercio del pianeta (si veda anche Ministero della Difesa, 2022).

Il dominio marittimo è di grande rilevanza per gli Stati sotto molti aspetti, salienti sia per le attività in tempo di pace sia per le attività in tempo di guerra (Ronzo 2023). In primo luogo, il controllo del mare conferisce un immediato vantaggio militare, in quanto consente a chi controlla il mare di usufruire di una sorta di «infrastruttura» di trasporto che non comporta costi di manutenzione, e quindi di usufruire di vantaggi offensivi e difensivi. In secondo luogo, il controllo del mare permette di tagliare le vie di rifornimento dell'avversario o di sfuggire alla pressione offensiva di un avversario preponderante nel dominio terrestre. In terzo luogo, chi controlla il dominio marittimo estende il suo controllo anche alle risorse del mare e del suo fondale e può estendere «il proprio controllo e le proprie leggi» per il loro sfruttamento (Ronzo 2023).

Alcuni analisti di geopolitica tendono oggi a chiamare in Mar Mediterraneo «Medioceano», in quanto collegamento marittimo fra due aree oceaniche, l'Oceano Indiano a oriente e l'Oceano Atlantico a occidente.

Nel contesto della strategia e della dottrina italiana è emersa una lettura diversa, fondata su riferimenti non puramente geografici, che va correntemente sotto il nome di «Mediterraneo allargato». L'elaborazione di questo concetto non è iniziata in tempi recenti, ma ha ricevuto un forte impulso prima dalla dissoluzione dell'URSS e dalla fine della Guerra fredda e poi, in modo ancora più intenso, dall'intensificazione della lotta al terrorismo transnazionale a seguito dei catastrofici attacchi dell'11 settembre 2001 (Ronzo 2023).

Il Mediterraneo allargato, regione cruciale anche per le Forze Armate italiane, è al centro di quello che è stato talvolta chiamato l'«arco delle crisi», un ampio spazio dove una molteplicità di tensioni di ordine politico, economico ed etno-culturale, un tempo in parte sopite dalla contrapposizione bipolare della Guerra fredda, si possono manifestare con grande intensità.

In aggiunta, su un piano visivo, il Mediterraneo potrebbe essere immaginato come un centro verso il quale converge un gran numero di raggi diversi costituiti da scambi di materie prime e prodotti lavorati e da flussi di esseri umani: un centro che funge da snodo per questo complesso groviglio di flussi simmetrici e asimmetrici.

Il Mediterraneo così interpretato è, appunto «allargato», inteso infatti secondo una concezione che non è ancorata alle definizioni della geografia fisica. Quello di Mediterraneo allargato è un concetto, per così dire, «a geometria variabile», rispetto al quale vanno presi in considerazione caratteri geopolitici, geoeconomici e geostrategici, ed è di conseguenza variabile nel tempo: mutano gli attori presenti e il loro potere e prestigio, così come i movimenti di beni e i flussi di persone (e le loro direzioni).

È, quindi, fondamentale intendere il Mediterraneo come uno scacchiere più ampio di quello che si potrebbe rilevare semplicemente osservando una carta geografica: il Mediterraneo va inteso anche nell'insieme dei suoi rapporti, delle sue relazioni con altre aree limitrofe; va inteso anche come area di intervento di Stati, Organizzazioni internazionali e attori sub-statali (leciti o illeciti), la cui collocazione spaziale può essere anche assai distante nello spazio fisico (tra gli altri, si veda Colombo e Palm 2019).

In questa fase storica, il Ministero della Difesa italiano ricomprende nel Mediterraneo allargato una serie di aree a loro volta allargate: un Medio Oriente che arriva sino alla Penisola Araba e al Golfo Persico, l'Europa continentale (inclusi Balcani e Mar Nero), nonché una porzione dell'Africa che non si limita al Maghreb e all'Egitto, ma che dal settentrione del continente si estende fino al Sahel e alle aree subsahariane del Golfo di Guinea:

> «…*uno spazio geopolitico multidimensionale che comprende Paesi, culture e società differenti, ma strettamente interconnessi dal punto di vista economico e delle dinamiche securitarie, caratterizzato da crisi e problematiche locali i cui effetti riverberano sull'intera Regione. Una Regione che include aree immediatamente contigue al Mediterraneo 'in senso stretto', incorporando il Medio Oriente e il Golfo arabico e passando per la fascia del sub-Sahara, che dal Corno d'Africa, attraverso il Sahel, si estende al Golfo di Guinea*» (Ministero della Difesa 2022, iii)

Come si evince immediatamente da questo brano, il Mediterraneo così inteso presenta un rilevantissimo insieme di faglie di frattura politiche, anche ispirate a differenze etno-culturali, sia antiche sia di recente nascita; collega altresì aree apparentemente distanti.

Il Mediterraneo allargato, in definitiva, conferma di essere una regione non soltanto articolata e complessa, ma pure cruciale, le cui dinamiche non possono che interessare anche l'Italia e l'Europa. Queste dinamiche includono, evidentemente, crisi e conflitti. Basti citare, senza ambizioni di esaustività: la lunga storia del conflitto israelo-palestinese; le rivalità fra Grecia e Turchia, già sfociate un tempo negli scontri che hanno condotto alla divisione dell'isola di Cipro, ora rinnovatesi per la competizione nello sfruttamento delle risorse energetiche dell'Egeo, con conseguente «territorializzazione» dell'area marittima in questione; il conflitto in Libia, divisa dopo il crollo del regime di Gheddafi, e interessata dall'intervento di numerosi Stati tra cui la Turchia e la Russia, le cui flotte sono, peraltro, sempre più vicine alle rotte che transitano da e verso Suez; la crescita in tutta la regione dell'influenza di Stati non-mediterranei come, pur con fini e mezzi diversi, il Qatar, gli Emirati Arabi Uniti, la Russia e la stessa Cina.

Come accennato, a operare in questo complesso scacchiere non sono chiaramente solo gli Stati: rilevantissima è l'attività di attori sub-statali. Organizzazioni terroristiche, specialmente di matrice jihadista: basti pensare al cosiddetto Stato Islamico o *Dāʿish*, in grado di imporre il proprio controllo diretto su una popolazione e un territorio nel Levante dal 2014 al 2019, di incoraggiare la partenza dai Paesi di origine di decine di migliaia di simpatizzanti e militanti (Marone 2020; si veda anche Marone e Vidino 2018) e, non ultimo, di organizzare o ispirare gravi attacchi terroristici anche in Europa (Vidino et al. 2017; Vidino e Marone 2022). Organizzazioni criminali come quelle dedite al traffico di armi e sostanze illecite e di esseri umani. Quella del traffico di esseri umani (*human smuggling*) nel Mediterraneo è, peraltro, una fonte di proventi economici in ascesa, considerato l'aumento della propensione alla mobilità e l'elevato numero di persone che in certe aree dell'Africa e

dell'Asia sono costrette o sono intenzionate a lasciare le proprie case, per motivi che variano dal rischio di persecuzione alla mancanza di opportunità economiche, dalla presenza di conflitti armati agli effetti del cambiamento climatico.

Il legame fra le due sponde del Mediterraneo è in questo momento estremamente complesso sia per questioni di politica estera sia per questioni di politica interna. Da una parte, vi è l'Unione Europea, da decenni impegnata in un inedito e complesso processo di integrazione, alle prese con sfide dovute anche alle tensioni e spinte centrifughe che ciclicamente si manifestano negli Stati membri e da crisi come quella per la gestione di migranti e richiedenti asilo che, a loro volta, possono causare tensioni e dispute sia all'interno degli Stati membri sia tra gli Stati membri. Dall'altra sponda, i Paesi della riva sud del Mediterraneo hanno attraversato (e alcuni attraversano ancora) fasi di accentuata instabilità che sono state (o sono) altamente traumatiche sul piano politico, economico e sociale. Esse hanno anche mutato le prospettive con cui la EU può rapportarsi a questi Paesi e/o con cui questi si possono rapportare alla EU (tra gli altri, Colombo e Palm 2019).

Come già notato, i fenomeni che avvengono nella regione del Mediterraneo allargato hanno un impatto rilevante e non di rado immediato sull'Italia e sull'Europa per più motivi, tra i quali se ne possono indicare almeno cinque.

In primo luogo, la sponda meridionale e orientale del bacino mediterraneo, nonché altre aree del Mediterraneo allargato, sono caratterizzate da pronunciati fenomeni di instabilità politica che, a loro volta, contribuiscono al radicamento di fenomeni transnazionali come il terrorismo di matrice jihadista.

In secondo luogo, lo stesso contesto di instabilità politica (quando non di vero e proprio «fallimento dello Stato») si presta all'azione di altri attori coinvolti in traffici transnazionali illeciti: sostanze illegali e armi, così come persone; si possono rilevare anche contiguità fra questi fenomeni e quelli menzionati nel punto precedente.

In terzo luogo, la stessa instabilità (o fallimento dell'entità statale) produce un ambiente ideale per interferenze «ibride» di attori esterni all'area di instabilità, a volte addirittura originari di contesti geografici collocati geograficamente al di fuori del Mediterraneo: alcuni sono attori presenti nello scacchiere già da tempo, altri vi si affacciano per la prima volta o vi possono ritornare dopo lunghe assenze (si veda McCabe, Sanders e Speller 2020).

In quarto luogo, la perdurante instabilità politica e le difficoltà economiche, sommate agli effetti del mutamento climatico e degli squilibri demografici, contribuiscono a rendere la regione mediterranea un passaggio fondamentale per i flussi migratori provenienti dall'Africa e dal Medio Oriente e diretti verso i Paesi dell'Unione Europea (UE).

In quinto luogo, è opportuno menzionare anche un ulteriore aspetto problematico del Mediterraneo, il suo deterioramento ambientale che appare molto evidente in certe aree: il fenomeno risulta difficilmente controllabile anche dagli attori che sono dotati di maggiori risorse.

Nella letteratura scientifica, lo scacchiere mediterraneo viene interpretato in molti modi; in sintesi, si può affermare che, nel complesso, il Mediterraneo appaia al momento come un ambiente «permissivo» nei confronti delle attività di vari attori, una regione marittima con dinamiche politiche ed economiche peculiari, le quali presentano forti ripercussioni sulla sicurezza internazionale: l'interesse e l'impegno della UE e dei suoi Stati membri – fatta eccezione per le iniziative politiche avviate con il Processo di Barcellona (su cui si ritornerà nel prosieguo del testo) – sono parsi spesso alimentati essenzialmente dal presentarsi di ricorrenti crisi nella regione, non di rado intrecciate tra loro (per esempio, conflitti armati e flussi migratori) (si veda anche Kuru 2021).

Concepito in questa dimensione allargata, il Mediterraneo si caratterizza per essere nuovamente al centro degli interessi di attori di vecchio quanto di nuovo ingresso, miranti sia ad acquisire profondità strategica, sia ad acquisire l'accesso a nuove risorse economiche (si veda, in particolare, Ministero della Difesa 2022).

La crescente presenza militare degli Stati nella regione è anche correlata al formarsi di nuove linee di frattura relativamente allo sfruttamento di riserve sottomarine di gas naturale e petrolio, linee di frattura che vanno a sovrapporsi ad altre linee di frattura già presenti, esacerbando tensioni e ostilità.

Se infatti il Mediterraneo è già di per sé, da lungo tempo, una regione vitale per il rifornimento di petrolio e gas naturale della UE, in tempi recenti nuovi problemi si sono profilati nel settore energetico a causa della scoperta di giacimenti di gas nel Mediterraneo orientale: la prospettiva di sfruttare questi giacimenti mette in rotta di collisione alcuni Stati rivieraschi (si veda, per esempio, Noto, 2022).

Secondo alcuni esperti, la posta in gioco di queste ostilità – e, nello scenario più infausto, di conflitti che potrebbero eventualmente scatenarsi – è il controllo del Mar Egeo stesso, rilevante anche per il controllo del traffico che transita per il canale di Suez. La Russia, com'è noto, è ormai ben presente nel Mediterraneo e conta anche su una base militare navale in Siria, a Tartus. La regione costituisce, inoltre, una sfida entro le file della NATO: due dei contendenti principali, la Grecia e la Turchia, fanno parte dell'Alleanza transatlantica, ma la loro ostilità reciproca è apparsa evidente negli ultimi anni, specialmente da quando lo scacchiere mediterraneo vede quella che viene comunemente valutata come una riduzione di presenza e impegno da parte degli Stati Uniti (Gingeras 2023).

Nel Mar Mediterraneo la proclamazione di Zone Economiche Esclusive (ZEE) è stata a lungo rimandata, sino alla fine del Novecento, per motivi legati alle distanze geografiche e a opportunità politiche e commerciali; in particolare, perché il Mediterraneo è un mare relativamente angusto, perché appariva importante mantenere aperti ampi tratti per le rotte mercantili e perché non si voleva rischiare di acuire tensioni politiche tra alcuni Stati rivieraschi. Nondimeno, la scoperta dei giacimenti di idrocarburi ha dato un'ulteriore accelerazione al processo di «territorializzazione» del mare, con tutti i rischi e i pericoli che ne possono derivare (si veda, in particolare, Talbot 2021).

Un tentativo di dirimere le controversie è stato fatto con l'istituzione nel 2020 *dell'East Mediterranean Gas Forum* (EMGF), un'organizzazione internazionale formata da Cipro, Egitto, Grecia, Israele, Giordania e Autorità Nazionale Palestinese, in aggiunta a Italia e Francia (Siria, Libano e Turchia sono invece rimasti esclusi) (cfr. İpek e Gür 2022). La Turchia ha reagito dichiarando una propria ZEE e, secondo alcuni analisti, ha di fatto cercato di sabotare lo sfruttamento dei giacimenti da parte di Cipro e della Grecia.

L'Eastern Mediterranean Gas Forum ha l'obiettivo di stilare delle regole condivise per la gestione di un mercato regionale dell'energia nel Mediterraneo orientale. Le tensioni nella regione non si sono però esaurite, specie considerando che la nuova linea di frattura va a sommarsi con la storica contrapposizione relativa all'isola di Cipro: lo sfruttamento dei giacimenti di idrocarburi, ma soprattutto la definizione dei confini delle acque territoriali e delle ZEE rimangono aspetti delicati, in particolare per quanto riguarda i rapporti fra la Turchia e la Grecia, e si riverberano appunto sulla questione cipriota, al momento ancora in attesa di una risoluzione. È stato notato che il comportamento della Turchia (Stato peraltro già accusato di utilizzare le forniture di energia come strumento di pressione su altri Stati) non soltanto causerebbe preoccupazioni agli Stati europei e alla UE, ma anche ad altri Stati come Egitto e Israele; il rischio che possano verificarsi incidenti, specialmente fra la marina militare greca e quella turca, è aumentato notevolmente negli ultimi anni (Scazzieri 2020).

L'insieme di tutti questi fatti in realtà contribuisce a determinare due aspetti apparentemente contraddittori che al momento sembrano fondamentali per comprendere il «Mediterraneo in sé» (Ceccorulli 2022). Da un lato, il Mar Mediterraneo, dal punto di vista geopolitico, è sempre più inteso, nel dibattito politico così come nella stessa letteratura scientifica e persino nell'opinione pubblica, come uno «spartiacque», come mare che *separa* sistemi politici, aree di (in)sicurezza e (in)stabilità, culture e religioni differenti. Dall'altro, il Mediterraneo, dato l'intervento entro i suoi confini di un gran numero di attori con interessi divergenti, pare frammentarsi in un insieme di settori e perdere la sua unitarietà, finendo per apparire come un insieme di «tavoli» su cui si giocano partite indipendenti tra loro.

Come già rimarcato, il Mar Mediterraneo non è uno scacchiere nel quale agiscono solo gli Stati rivieraschi: in aggiunta ad attori sub-statali coinvolti in un ampio spettro di attività (lecite e illecite), vi sono attori di rango statale situati geograficamente in altre regioni del globo. In particolare, la recente e crescente attività della Federazione Russa e della Cina viene spesso giudicata tra gli esperti e gli studiosi occidentali come un ulteriore elemento di complicazione di uno scacchiere già non facile da disciplinare (tra gli altri, Ceccorulli 2022).

La Cina ha compiuto forti investimenti nell'approntamento di infrastrutture portuali in Paesi mediterranei come la Turchia, la Spagna, la Grecia e la stessa Italia. Secondo alcuni esperti, si potrebbe congetturare che le esigenze principali della Cina non si allontanino notevolmente da quelle della UE perché appaiono legate principalmente alla sicurezza delle rotte commerciali. Nondimeno, altri aspetti della presenza cinese nel Mediterraneo mostrano sfaccettature potenzialmente meno rassicuranti per gli Stati europei; un esempio potrebbe essere la partecipazione della marina militare cinese a manovre congiunte con quella russa (per esempio, Holmes 2015); d'altra parte, la presenza di navi militari cinesi nel Mediterraneo si può inquadrare in uno schema di «*naval diplomacy* volto a mostrare bandiera e rimarcare gli interessi di Pechino nel Mediterraneo» (Dottori 2022, 85).

La Federazione Russa, specialmente attraverso l'intervento militare in Siria, ha rilanciato in grande stile la sua presenza nel Mediterraneo, operando con numerose unità di superficie e sottomarine; anche le unità aeree (fondamentali per l'intervento in Siria, ma non soltanto) hanno acquisito basi stabili in Siria. La Russia è, inoltre, un attore di rilievo nella crisi libica, apertasi con il crollo del regime e la sostanziale divisione del Paese; vi agiscono anche unità di «mercenari» sinora inquadrati nel cosiddetto Gruppo Wagner.[1]

L'intervento russo nella guerra civile siriana dal 2015, condotto principalmente attraverso una campagna di attacchi aerei e missilistici a sostegno del governo di Damasco e dei suoi alleati, ha avuto l'effetto di mutare notevolmente la situazione nello scacchiere mediterraneo, dal quale la Russia era pressoché assente da molto tempo. L'intervento russo ha avuto più risultati. In primo luogo, ha contribuito in maniera decisiva a imprimere un nuovo corso alla guerra civile, permettendo al regime siriano di recuperare terreno e sorreggendo così il garante politico della presenza russa nell'area. In secondo luogo, ha permesso alla Russia, come detto, di rilanciare la sua presenza militare oltre lo Stretto dei Dardanelli. L'intervento ha mostrato, infine, anche ai governi dei Paesi della regione MENA (Middle East and North Africa), non coinvolti direttamente nella crisi siriana, che la Russia è

1 In seguito agli eventi accaduti durante l'estate del 2023, culminati con la morte di Evgenij V. Prigožin e di Dmitrij V. Utkin il 23 agosto, al momento della stesura di questa ricerca appariva ancora incerto quale sarebbe stato il futuro del Gruppo Wagner sotto molti aspetti, compreso quello fondamentale del rapporto tra la compagnia militare privata e le forze armate regolari della Federazione Russa (si vedano, tra gli altri, Ruvinetti 2023; Saini Fasanotti 2023).

nuovamente un attore capace di esercitare un peso militare e politico-diplomatico nella regione mediterranea (per esempio, Rumer e Sokolsky 2021).

Numerosi sono i motivi per cui la Russia si è imbarcata nell'impresa siriana. Di fronte alla Comunità internazionale è stata solitamente presentata come un'operazione antiterrorismo, in particolare nella lotta contro il sedicente «califfato» di Dāʿish. Alcuni esperti hanno osservato che, in aggiunta, la Russia non poteva non mostrare preoccupazione all'eventualità che organizzazioni e movimenti di ispirazione jihadista si potessero diffondere nelle repubbliche centro-asiatiche che hanno fatto parte dell'Unione Sovietica e in cui la Russia aveva ancora forti interessi di natura economica e strategica (Zvyagelskaya 2016).

La nuova presenza russa nel Mediterraneo è stata, inoltre, strumentale al tentativo di uscire dall'impasse diplomatica causata a Mosca dalla crisi ucraina del 2014. Non da ultimo, l'azione in Siria è stata impiegata per rilanciare l'immagine della Russia come grande potenza, capace di proiezione militare all'estero, argomento che per il Cremlino è di primaria importanza (Kozhanov 2018).

Nella sponda meridionale e orientale del Mediterraneo, a causa dell'apparente ripiegamento degli USA negli ultimi anni e il limitato successo conseguito da alcune iniziative europee, si è aperto una «finestra di opportunità» per l'azione della Russia: almeno fino allo scoppio della guerra in Ucraina nel 2022, l'influenza di Mosca nella regione è decisamente aumentata: essa ha in parte riguadagnato posizioni perse con la dissoluzione dell'Unione Sovietica e ne sta ha conquistate di altre (Ausser, 2022).

Le forze armate della Federazione Russa hanno attualmente nel Mediterraneo un'unica installazione marittima, la già citata base siriana di Tartus, importante anche per mantenere i contatti con i Paesi che non hanno posto sanzioni alla Russia e che negli ultimi tempi hanno guardato alla Russia per varie occasioni di collaborazione, sia in ambito civile sia in ambito militare.

Dal punto di vista russo, la guerra lanciata contro l'Ucraina nel 2022, che ha già sottratto ampie porzioni di costa al governo di Kyiv e pone sotto tiro il porto di Odessa, presumibilmente potrebbe avere anche tra i suoi obiettivi anche quello di mettere in sicurezza la Crimea e le sue aree portuali, e quindi il traffico militare e commerciale della Federazione tra il Mar Nero e il Mediterraneo.

Navi e sottomarini russi sono sempre più presenti nel Mar Mediterraneo. Al momento si stima che la Russia mantenga nel Mediterraneo una flotta della consistenza media che oscilla fra le nove e le dodici unità (per esempio, Dottori 2022). Numerosi esperti occidentali sostengono che questi assetti navali costituiscano una minaccia latente cui le marine della NATO dovrebbero prestare grande attenzione: in questo senso, è stato argomentato che,

contando sulla base di Tartus, Mosca potrebbe imporre delle «bolle» *anti-access / area denial (A2/Ad)* sul fianco orientale della Nato (Moscatelli e De Bonis, 2022; Freyrie 2022).

Il confronto tra Federazione Russa e NATO, aumentato considerevolmente dopo l'aggressione dell'Ucraina nel 2022, tende a favorire un acuirsi delle tensioni anche nel Mar Mediterraneo (Moscatelli e De Bonis 2022).

In ogni caso, a oggi la presenza militare russa, pur non ponendo una minaccia aperta alle marine militari della NATO, costituisce un fattore di attenzione nel bacino del *mare nostrum*. E' presumibile che questo sia l'obiettivo principale perseguito da Mosca: esercitare un'azione di deterrenza e continuare a coltivare rapporti con la sponda meridionale del Mediterraneo, in un'ottica di concorrenza alla EU e agli USA.

Sempre in questa ottica generale si può leggere il paziente impegno della diplomazia russa in Africa, dove gli strumenti del commercio, della fornitura di armi, e in alcuni casi le manovre del Gruppo Wagner, tracciano una via che può condurre anche alla concessione di basi per la propria flotta. Secondo alcuni analisti, di particolare rilevanza sarebbe la base navale di Mers-El-Kébir in Algeria, paese che dal punto di vista dell'approvvigionamento di armi si è collocata storicamente nell'orbita di Mosca.

L'intervento russo ha causato sull'Unione Europea una serie di ripercussioni salienti. In primo luogo, appare plausibile sostenere che, in corrispondenza di dinamiche di deterioramento dell'immagine della UE (e dell'Occidente in generale) nella percezione delle élites dei Paesi della regione MENA, alcuni di questi gruppi dirigenti abbiano ripreso a ritenere la Russia come fornitore di sicurezza (*security provider*), considerato anche la sua efficace assistenza al regime di Damasco, in aggiunta alle forniture militari e al sostegno politico-diplomatico di cui godono altri Governi della regione. Occorre prendere in considerazione l'eventualità che le posizioni di Mosca possano essere percepite come più chiare e più costanti di quelle occidentali.

Secondo alcuni esperti, in Siria oggi si può aprire una «finestra di collaborazione» tra UE e Russia, che in questa fase potrebbero avere degli interessi in comune nell'area; la ricostruzione di un Paese devastato da anni di guerra civile richiede l'assistenza finanziaria della UE, anche considerata la notevole presenza di profughi siriani sul territorio degli Stati dell'Unione, e sia l'UE sia la Russia avrebbero interesse a stabilizzare e ricostruire il Paese anche per evitare il rischio della proliferazione di organizzazioni jihadiste.

Oltretutto, secondo alcuni studiosi, dal punto di vista economico, la presenza russa negli Stati MENA per la EU non costituisce necessariamente un gioco a somma zero, sebbene su certi settori, come la fornitura di armi e tecnologie, vi sia competizione (Siddi 2020).

Molte di queste dinamiche recenti nel Mediterraneo allargato sono favorite dalla posizione assunta dagli Stati Uniti. Il riorientamento degli USA nel settore indo-pacifico e più recentemente l'attenzione per il conflitto armato in Ucraina starebbero producendo un «vuoto» nel Mediterraneo che altre potenze si affrettano a riempire, ognuna secondo le sue potenzialità e ambizioni.

Secondo alcuni analisti, la riduzione di interesse da parte degli Stati Uniti è anche dovuta al fatto che attualmente Washington sembra rapportarsi al Mediterraneo non come un'unità, ma come somma di scacchieri distinti e di questioni differenti difficilmente riconducibili e correlabili l'una all'altra (Maronta 2022).

Secondo questa lettura, non sarebbe un caso che la competenza di tipo geografico sulla regione del Mediterraneo sia ripartita tra tre diversi *Unified Combatant Commands* (UCC) del Dipartimento della Difesa statunitense: gli Stati europei ricadono sotto la competenza dell'EUCOM, quelli africani (con l'eccezione dell'Egitto) sotto quella dell'AFRICOM, mentre quelli del resto del Medio Oriente e dell'Asia centrale sono di competenza del CENTCOM (Maronta 2022).

2. Il Mar Mediterraneo e l'Europa

Gli interessi degli Stati europei nei confronti del Mar Mediterraneo sono ampli e comprendono lo sviluppo economico, la promozione della democrazia liberale e dei diritti umani, gli scambi culturali e la tutela dell'ambiente.

Nondimeno, come numerosi studiosi ed esperti hanno enfatizzato, i fattori esposti in precedenza hanno determinato un netto orientamento dell'approccio europeo al Mediterraneo a favore del settore della sicurezza: da questa prospettiva, l'Unione Europea (UE) vede sempre più nel mare che la separa dalla regione MENA uno spazio nel quale intervenire per ridurre fattori di insicurezza e instabilità. Gli interventi in materia sono gradualmente diventati un elemento rilevante della *Common Foreign and Security Policy* (CFSP) e della *Common Security and Defence Policy* (CSDP) (per esempio, Riddervold, 2018). Ne è prova la *EU Maritime Security Strategy* (EUMSS), strategia (tra gli altri, Vai 2016) adottata nel 2014 (e aggiornata nel 2023) (cfr. Childs 2023), con ampio spettro di operazioni e interventi, finalizzati anche a ridurre il volume dei traffici di contrabbando, dei flussi di migranti irregolari e la presenza di minacce ai movimenti regolari di merci e di persone.

Appare utile premettere che la letteratura scientifica tende ancora oggi a considerare l'Unione Europea un oggetto di studio assai peculiare (Dionigi 2022), per così dire «ibrido». La sua natura sovranazionale sfida la concezione classica della «stato nazionale» e detta indirizzi di *policy*, tanto al suo interno quanto verso l'esterno, distintivi. Com'è noto, la UE esercita indubbiamente potere entro i suoi confini e fuori dagli stessi, ma è sostanzialmente priva di uno degli aspetti cardine della sovranità statale: essa non detiene direttamente il monopolio legittimo dell'uso della forza, il quale rimane appannaggio degli Stati membri.

Alcune correnti di ricerca hanno rimarcato l'influenza dei valori fondativi sull'azione dell'UE, valori che dovrebbero renderla una potenza sostanzialmente «civile» (Duchêne 1973), con un forte ruolo «normativo» (ovvero basato, in maniera unica e distintiva, sulla promozione di principii e «norme» universali: si veda, in particolare, Manners, 2002), vocata e orientata in particolare alla diffusione dei valori democratici e liberali attraverso le sue relazioni con gli Stati e con le Organizzazioni internazionali. Altri studi e ricerche, d'altra parte, hanno messo in discussione questa assunzione, sostenendo che la UE, grazie al potere militare dei suoi Stati membri e alle sue alleanze, non manchi certo di potenziale militare (si veda Bull 1982).

La UE ha iniziato a sviluppare una sua politica nei confronti della regione mediterranea con la fine dell'era bipolare, passaggio epocale che, eliminando dallo scacchiere l'ormai

collassata Unione Sovietica, ha di fatto aperto lo spazio per nuovi attori in questa regione cruciale dal punto di vista strategico ed economico.

Numerosi osservatori, confrontando le caratteristiche della regione europea e di quella MENA, hanno posto l'accento sulle differenze. Secondo questa lettura, da una parte, vi sarebbe un insieme relativamente ordinato di Stati, molti dei quali membri della UE, caratterizzati dalla presenza della democrazia libera, dello stato di diritto e del libero mercato, non impegnati in alcun conflitto violento tra loro da decenni; dall'altra parte, una molteplicità di attori operanti in una regione in cui conflitti armati fra gli Stati e all'interno degli stessi si trascinano da decenni, dove vi sono aree in cui l'autorità dello Stato non arriva, in cui le economie sono spesso controllate dagli apparati pubblici (o vedono un loro pesante intervento), in cui lo stato di diritto è spesso assente e in cui il regime democratico liberale si configura come una rarità.

La disciplina scientifica che più si è interessata all'integrazione della regione mediterranea nella dimensione europea è quella delle Relazioni Internazionali (RI). Tale disciplina presenta quattro tradizioni di ricerca principali, in competizione tra loro: il realismo, il liberalismo, il costruttivismo e gli approcci «critici». Tali tradizioni hanno offerto prospettive e interpretazioni diverse su questo tema.

Le teorie e le ricerche di ispirazione realista (che pongono le relazioni di potere e di conflitto tra Stati al centro della loro riflessione e sono ancora oggi dominanti nella disciplina scientifica delle RI) hanno spesso evidenziato come l'azione della UE, nel contesto mediterraneo, si delinei ben diversamente da quella suggerita dalla rappresentazione dell'Unione come «potenza normativa» (per esempio, Manners 2002): da questa prospettiva, si osserva infatti che, al di là delle enunciazioni di principio, l'UE si confronta senza grandi esitazioni con regimi non-democratici, sulla base di un calcolo razionale (per esempio, Youngs 2006): sostenere lo *status quo*, compresi i regimi politici esistenti, significa evitare situazioni di instabilità politica (si vedano, per esempio, Attinà, 2003; Tocci, 2009).[2]

Se le cosiddette «Primavere Arabe», che hanno conosciuto anche l'impegno politico di movimenti libertari e democratici, per così dire vicini ai valori e alle sensibilità politiche europee, potevano essere un'occasione per dispiegare il «potere normativo» dell'UE e spingerla all'azione per diffondere i suoi valori nella regione MENA, altri fattori, compresi quelli menzionati in precedenza, hanno impedito questo corso d'azione: lo scoppio di guerre

[2] Per esempio, il punto è stato recentemente sintetizzato da uno studioso italiano di Relazioni Internazionali con queste parole: «le prospettive realiste sulla politica estera dell'UE nei confronti della regione confermano come il Medio Oriente si presti a interpretazioni che sfatano l'idea di potenza normativa e il presunto eccezionalismo dell'UE. Nessun ritratto romantico dell'UE come promotore benevolo dei principi liberaldemocratici trova posto in una prospettiva realista, nella quale l'UE è dipinta come un attore convenzionale che punta a massimizzare la sicurezza, pronto a sacrificare i valori liberali sull'altare della stabilità e della sicurezza» (Dionigi 2022, 95).

civili (in particolare, in Libia, in Siria e in Yemen), l'acuirsi dei problemi economici in numerosi Paesi, le preoccupazioni relative ai cospicui flussi di migranti irregolari diretti verso l'Europa, hanno prodotto divergenze e divisioni tra i governi degli Stati membri dell'UE sul corso da intraprendere e, secondo numerosi studiosi ed esperti, hanno di fatto impedito un'azione coerente e incisiva dell'Unione nel Mediterraneo (Noutcheva 2015).

Per quanto riguarda le teorie liberali nelle RI, tradizionalmente attente alla dimensione della cooperazione tra diversi attori (non soltanto di rango statale), si trovano invero pochi esempi di applicazione al caso delle relazioni della EU con i Paesi MENA. Secondo alcuni studiosi, sarebbe ben difficile impiegare questi approcci proprio a un rapporto caratterizzato da un livello di convergenza e allineamento tra gli interessi non elevato; in tale contesto, le parti hanno pochi incentivi ad attivarsi per costituire strutture e procedure istituzionalizzate comuni, fosse anche soltanto per pragmatiche ragioni tecniche di ordine «funzionale» su circoscritte aree di *policy* (Kelley 2006).

Quanto agli approcci di matrice costruttivista, attenti ai fattori «ideali» (*ideational*) delle relazioni internazionali, si entra in un campo in cui è difficile operazionalizzare i concetti e trarne indici coerenti per condurre delle indagini empiriche e controllare la validità degli assunti teorici; in breve, le prospettive costruttiviste concepiscono gli attori della scena internazionale come attori che costruiscono continuamente, tramite le reciproche interazioni, la propria identità e sono interessati a esaminare correlazione fra identità (considerata non statica) e interessi dell'attore in questione. Nel caso della posizione della UE nel Mediterraneo, molti studiosi - riconducibili a questa trazione di ricerca - hanno evidenziato una divergenza tra identità e azione: l'Unione appare come un'organizzazione sovranazionale che, come accennato, è impegnata a diffondere la democrazia liberale, lo stato di diritto e il libero mercato, ma che allo stesso tempo non esita, per conseguire quella stabilità che reputa condizione necessaria per la democrazia liberale, lo stato di diritto e il libero mercato, ad accettare che queste istanze ideali vengano almeno in parte ignorate o sconfessate.

Esistono, infine, anche altri approcci, generalmente riuniti nell'espressione generale di *critical approaches*, che abbracciano prospettive marxiste, post-strutturaliste, post-coloniali e femministe. Si tratta di prospettive eterogenee ma che, prese nel loro insieme, tendono a presentare punti comuni nella interpretazione della posizione della UE rispetto al Mar Mediterraneo. In particolare, benché non sia strettamente necessario ricorrere a questi approcci per rilevare il punto, essi pongono molta enfasi sulla discrepanza tra come l'UE si auto-rappresenta (e cioè tipicamente come «potenza normativa», che si pone l'obiettivo di rendere i propri partner politico-economici simili a sé, ovvero favorevoli alla democrazia

liberale, allo stato di diritto e al libero mercato), da un lato, e come l'UE opera nell'arena internazionale. Questi approcci mettono in luce, inoltre, la presunta dimensione «ideologica» che, a loro avviso, esisterebbe nella auto-rappresentazione della UE come «potenza normativa»: l'elemento «ideologico» consisterebbe proprio nel fatto che, presentandosi come «potenza normativa», l'Unione può evitare di fare i conti, per così dire, con la scarsa efficacia della propria azione in certi contesti geografici, come la sponda sud del Mediterraneo, nei quali ha provato ad agire: questo fattore farebbe sì che la UE stessa possa evitare di discutere i motivi stessi della propria limitata efficacia, i quali sarebbero legati principalmente alle divergenze che sussistono fra gli interessi nazionali dei diversi Stati membri (Pace 2007).

A questo proposito, si può sostenere, per inciso, che nello scacchiere mediterraneo a godere di una posizione di maggior potere e influenza significativa sia una molteplicità di Stati membri dell'UE, tra cui, in aggiunta all'Italia, la Francia, la Spagna, il Regno Unito (sino alla sua uscita dall'Unione) e la Germania. I primi quattro Stati di questo elenco non esaustivo hanno anche un'eredità coloniale nella regione, per quanto di diversa estensione territoriale e temporale. Le ambizioni e gli interessi nazionali di questi Stati UE non coincidono necessariamente. Questo disallineamento non può non avere un impatto anche a livello comunitario (Zając 2015).

Senza entrare in questa sede in maggior dettaglio nel dibattito accademico delle Relazioni Internazionali, si può comunque notare che, pur nella diversità di prospettive e interpretazioni, vi sono aspetti ed elementi che ricorrono nella letteratura sulla postura internazionale della UE e, in particolare, nella sua politica mediterranea, pur nella diversità di assunzioni tra tradizioni di ricerca rivali.

In particolare, dall'avvio del Processo di Barcellona, nel 1995, a oggi nello scacchiere frammentato, mutevole e instabile del Mediterraneo, numerosi studiosi hanno messo in evidenza che l'azione della UE si è spesso caratterizzata per un «moto ondulatorio», in termini di oscillazione fra spinte ideali, in linea con la sua identità e i suoi valori, e iniziative pragmatiche dettate da considerazioni di realismo politico. Conseguenza di questa oscillazione sarebbe spesso la scarsa efficacia degli interventi comunitari. Così la studiosa Justyna Zając (2015, 65-66), ad esempio, ha riassunto il punto: «[q]ueste discrepanze sono in gran parte dovute a contraddizioni tra il concetto idealistico della politica estera dell'UE, che è una derivazione dell'identità internazionale della UE, e gli interessi nazionali dei suoi Stati membri, le cui politiche estere si basano su interessi 'duri' [ovvero non «idealistici»]».[3]

[3] Nell'originale in inglese: «[t]hese discrepancies are in large measure due to contradictions between the idealistic concept of the EU's foreign policy, which is an offshoot of the EU's international identity, and the national interests of its Member States, whose foreign policies are based on 'hard' interests» (Zając 2015, 65-66).

A sua volta, gli interessi degli Stati membri si riflettono, mediati dal complesso apparato istituzionale dell'Unione, sulla formulazione della politica mediterranea della EU, in quanto questa essa si delinea soprattutto a livello intergovernativo; anche quando vengono formulati obiettivi di una determinata politica, può non essere semplice concordare concretamente mezzi e metodi per applicarla concretamente.

Sebbene la sicurezza abbia rappresentato ovviamente un problema fondamentale per l'Europa, anche dopo la Seconda guerra mondiale, i tentativi di sviluppare in seno alle istituzioni comunitarie politiche e strutture deputate alla sicurezza internazionale si sono rivelati poco efficaci per molto tempo. In particolare, soltanto negli anni Novanta, con la firma del Trattato di Maastricht, ha preso avvio una vera e propria Politica estera e di sicurezza comune (PESC; in inglese, *Common Foreign and Security Policy*, CFSP). Ancora oggi, questo settore di *policy* viene generalmente considerato largamente meno sviluppato per dotazione di risorse e per impatto sugli Stati membri, rispetto ad altri settori, specialmente quelli economici e finanziari.

La UE risulta quindi un attore inusuale sotto il profilo della sicurezza. Come ha sintetizzato di recente la studiosa Zeynep Arkan Tuncel (2022, 81), «[r]ispetto ad altri attori sulla scena mondiale, l'UE è un attore non convenzionale della sicurezza in termini di natura, visione, obiettivi e mezzi. In quanto tale, è un attore difficile da classificare e da analizzare, in particolare in un ambiente di sicurezza che appare significativamente modificato negli ultimi anni»[4]

In generale, la UE è un attore politico notoriamente difficile da definire con le categorie classiche delle Relazioni Internazionali, costituendo una sorta di «ibrido» che avoca a sé non poche delle prerogative tipiche dello Stato moderno e che al contempo presenta molte delle caratteristiche tipiche delle Organizzazioni internazionali: questa natura «ibrida» rende quindi lo studio dei rapporti esistenti fra la sua sfera interna e quella internazionale più arduo, inoltre, anche per la EU nel suo complesso si rileva una tendenza sempre più visibile per i singoli Stati membri e per gli Stati in generale, ovvero la sempre più sfumata separazione fra sicurezza interna e sicurezza internazionale (per esempio, Gourevitch 2020).

La sicurezza, tradizionalmente intesa, è il cardine attorno a cui ruota l'azione di politica dello Stato, in quanto azione volta a garantirne quantomeno la sopravvivenza, neutralizzando e mitigando le minacce interne ed esterne, dove la minaccia esterna tradizionalmente è stata intesa come una minaccia di tipo militare contro uno Stato o un gruppo di Stati (Weldes et al. 1999).

---

[4] Nell'originale in inglese, «[i]n comparison to other actors on the world stage, the EU is an unconventional security actor in terms of its nature, vision, goals and means. As such, it is a difficult actor to locate and analyse, particularly in a security milieu that appears significantly altered in recent years (Arkan Tuncel, 2022, 81).

Questo aspetto, per quanto concerne l'Unione Europea, è stato analizzato con approcci molto diversi che hanno portato a diverse definizioni della posizione e del ruolo svolto dalla stessa nel consesso internazionale.

L'UE è stata così, di volta in volta, intesa come attore: un votato alla mediazione fra le parti (Nicolaïdis, 2004); impegnato a gestire conflitti globali (Whitman e Wolff 2012); di tipo etico o addirittura «civilizzatore». Queste sono solo alcune fra le tante interpretazioni che si possono trovare nella letteratura delle Relazioni Internazionali e degli Studi Europei.

Nel merito, numerosi studiosi ed esperti hanno posto in evidenza la discrepanza che esiste tra l'ampiezza degli obiettivi di sicurezza internazionale che la EU, di volta in volta, si pone e l'alto grado di dipendenza, quanto a risorse e strumenti per agire in vista di questi obiettivi, dagli Stati membri e dalla NATO. In secondo luogo, è stato altresì osservato che la UE persegue i suoi obiettivi di sicurezza, con una crescita di potere sul piano internazionale, principalmente tramite l'impegno nelle missioni di *peacekeeping* e l'impegno volto a prevenire l'insorgere dei conflitti armati. In questi ambiti, l'UE opera in maniera diversa da quella classicamente attribuita agli Stati, ovvero basata sulla concezione della sicurezza principalmente come difesa del proprio territorio (si veda Keukeleire e Delreux 2014).

Nella nostra epoca, la regione del Mediterraneo allargato si caratterizza per un elevato grado di instabilità, dovuta anche agli stravolgimenti avvenuti negli ultimi quindici anni, dalle cosiddette «Primavere Arabe» alle guerre civili in Siria e in altri Paesi, dalle tensioni e gli scontri tra Israele e Palestinesi all'ascesa e caduta di *Dāʿish* (si veda, per esempio, Del Sarto 2017). Questi fenomeni rappresentano sfide salienti alla sicurezza della UE, secondo un'ampia accezione multidimensionale che abbraccia le minacce e sfide poste dall'estremismo violento e terrorismo, dal traffico di sostanze illecite e pure dall'immigrazione irregolare. Nondimeno, la capacità dell'UE di intervenire efficacemente su questi fattori e di influire sugli attori della regione finora è stata considerata, nel complesso, limitata (per esempio, Arkan Tuncel 2022).

L'Europa nel suo insieme ha, come noto, una lunga storia di rapporti con gli Stati che costituiscono attualmente la regione MENA; in passato questa storia è stata a lungo caratterizzata da una relazione profondamente diseguale di dominazione coloniale e soltanto di recente l'EU ha cominciato a sviluppare una politica unica nei confronti di questi Paesi, in particolare, dopo il collasso dell'URSS, evento epocale che ha aperto alla UE dei nuovi spazi di intervento nella regione (Romeo 1998). Come ha sintetizzato la studiosa Georgakis Abbott (2018, 93), «[s]empre più spesso, questioni come l'immigrazione, il terrorismo, i traffici illeciti e le esigenze energetiche hanno spostato l'attenzione europea

verso le parti meridionali e orientali del Mediterraneo. Dal 1995, la regione ha assunto un'ulteriore importanza per l'UE, sia in ambito di politica estera che di politica interna».

Questo interesse si è concretizzato in due strumenti o istituzioni principali: il lancio della politica europea di vicinato della UE (*European Neighborhood Policy*, ENP) e l'istituzione dell'organizzazione intergovernativa nota come *Union for the Mediterranean* (UfM), esse hanno di fatto inglobato anche iniziative lanciate in precedenza. In essenza, l'UE si proponeva, mediante il suo intervento, di incentivare i Paesi del MENA a compiere riforme interne per assicurare stabilità politica ed economica e concretizzare le iniziative di collaborazione regionale; le relazioni israelo-palestinesi hanno occupato una parte rilevante dell'impegno della EU in tal senso.

L'UE ha iniziato a formulare una politica comune nei confronti degli Stati mediterranei con il cosiddetto Processo di Barcellona, al termine del quale, nel 1995, fu firmata la Dichiarazione di Barcellona, prima manifestazione di istituzionalizzazione dei rapporti di partnership fra UE e Paesi MENA. Questa istituzionalizzazione ha portato alla creazione della *Euro-Mediterranean Partnership* (EMP), primo tentativo reale di stabilire una politica comune nei confronti dei vicini della regione MENA. I motivi che spinsero a questo impegno erano di tipo eminentemente strategico: la regione mediterranea era vista in quel periodo come un profittevole ambiente per investire le risorse economiche e politiche detenute dall'Europa. Il successivo Summit di Parigi, del 2008, ribadì le istanze del Processo di Barcellona e pose in risalto l'impegno dell'EU e dei Paesi MENA riuniti nel consesso della EMP a favore della pace, della democrazia, della stabilità e dell'integrazione regionale fra gli Stati MENA e tra questi e quelli della UE.

Come, però, ammise la stessa Commissione Europea i risultati non furono pienamente soddisfacenti sotto due profili fondamentali: il limitato volume di scambi commerciali tra i Paesi della regione MENA, persistenti difficoltà nei processi di pace, specialmente per quanto riguarda i partner del Medio Oriente.

In maggior dettaglio, la *Euro-Mediterranean Partnership* fu concepita originariamente con una struttura triadica che rispecchiava i tre obiettivi cardine dell'istituzione del partenariato: stabilità politica; crescita economica; cooperazione sociale. Un quarto obiettivo, le migrazioni, fu aggiunto nel 2005 e rispecchia la crescita di rilevanza di questo fenomeno transnazionale.

In relazione alla stabilità politica, si rilevano gli obiettivi più ambiziosi del Processo di Barcellona che si prefigge di operare a favore della stabilità politica, della diffusione di buone pratiche di *governance,* di democrazia e della protezione dei diritti umani. Nonostante le risorse e l'impegno profusi in tale direzione dalla UE, l'opinione prevalente tra studiosi ed

esperti è che i risultati siano stati modesti e persino che i governi del MENA si siano mostrati generalmente disinteressati (se non addirittura ostili, in qualche caso) a questa postura sospettata addirittura di interferire negli affari interni dei Paesi partner (Kausch e Youngs 2009).

L'obiettivo della crescita economica mirava a creare opportunità di prosperità comune, promuovere lo sviluppo sostenibile, ridurre la povertà e favorire la creazione di un'area di libero commercio nel Mediterraneo. Mentre si è giunti alla sottoscrizione di numerosi accordi bilaterali di libero commercio fra Stati mediterranei, il proposito di rendere il Mediterraneo un'area di libero commercio appare oggi ancora lontano (cfr. Handoussa e Reiffers, 2011). Gli obiettivi economici sono stati assistiti da uno strumento di intervento economico istituito fin dal 1996 inizialmente denominato MEDA (*MEsure D'Accompagnement*), il fondo è poi confluito *nell'European Neighborhood and Partnership Instrument* (ENPI) e successive denominazioni, ovvero lo strumento finanziario dell'*European Neighborhood Policy*.

Sul piano economico, i dissidi o le tensioni che dividono gli Stati della regione MENA (per esempio, pur con modalità diverse, tra Israele e alcuni Paesi arabi) non hanno agevolato le iniziative di cooperazione multilaterale, conducendo a un riorientamento degli sforzi a favore della costruzione di accordi bilaterali fra singoli Stati della regione e la UE (Vasconcelos e Joffé 2004).

La cooperazione sociale abbraccia molti ambiti, compresi il dialogo interculturale (specialmente tra sponda nord e sud del Mediterraneo), la formazione dei giovani, la lotta ai traffici illeciti (Georgakis Abbott 2018, 99). In alcuni di queste aree di *policy* si sono ottenuti successi degni di rilievo; per esempio, nei programmi denominati *Euromed Heritage* (relativo alla conservazione e trasmissione alle future generazioni del patrimonio culturale della regione), *Euromed Audiovisual* (cooperazione nel campo della produzione radiofonica, televisiva e cinematografica), *Euromed Youth* (coinvolgimento delle fasce sociali giovanili in programmi di interscambio).

La questione dei flussi migratori, infine, sebbene già menzionata anche nei documenti relativi agli altri tre punti, è divenuta un obiettivo a sé stante soltanto nel 2005. In particolare, la UE intende promuovere forme di migrazione regolari tra Paesi MENA e UE e al contempo si pone l'obiettivo di ridurre il problema della cosiddetta «fuga dei cervelli» (*brain drain*) dagli Stati MENA, agevolando anche il rientro degli emigrati nel proprio Paese d'origine (Unver Noi 2011).

Come era chiaro sin dal principio del Processo di Barcellona, questioni di portata così ampia richiedono un lavoro ad ampio spettro per coordinare e armonizzare le legislazioni dei vari Paesi della regione MENA in materia di emigrazione. Nonostante il tempo trascorso

dall'inizio del processo, i risultati non sono ancora considerati soddisfacenti ed è stato rilevato anche un livello non adeguato di disponibilità alla cooperazione tra alcuni partner della regione MENA.

Considerati anche i risultati non pienamente soddisfacenti conseguiti dalla EMP, l'Unione Europea, nel 2008, ha rilanciato la sua azione nell'area con la promozione della *Union for the Mediterranea* (UfM), soprattutto grazie all'impulso del governo francese: della nuova organizzazione intergovernativa, per buona parte erede del Processo di Barcellona, fanno attualmente parte, oltre alla Commissione Europea, 43 Stati: i 27 Stati membri della UE, tutti gli Stati che facevano parte della EMP, più Principato di Monaco, Croazia, Bosnia-Erzegovina e Montenegro. Da notare che la partecipazione della Siria è stata sospesa nel 2011, mentre alla Libia è stato concesso lo *status* di osservatore.

La nuova Organizzazione si avvale della direzione di un Segretariato, con un Segretario generale e un vice-Segretario generale che gestiscono le relazioni fra la EU e gli Stati MENA e garantiscono un maggior controllo sui programmi intrapresi e finanziati.

Lo scoppio improvviso delle cosiddette «Primavere arabe» tra la fine del 2010 e l'inizio del 2011, eventi che hanno coinvolto la maggior parte dei Paesi a maggioranza musulmana della regione MENA, ha sostanzialmente colto di sorpresa anche la UE e l'UfM. Quell'ondata di proteste e tumulti si inseriva peraltro in un contesto già segnato da elevati tassi di disoccupazione, specialmente fra le fasce giovanili della popolazione, e riduzione del tenore di vita generale, oltre che il persistere di regimi non democratici in molti di quei Paesi. Da quei fatti sono scaturiti altre dinamiche di instabilità che hanno prodotto effetti anche su Stati non circostanti e in talune occasioni (si pensi, per esempio, alla Siria dopo lo scoppio della guerra civile nel 2011) hanno determinato anche l'intervento di grandi potenze esterne alla regione.

Il complesso di eventi politici (proteste, tumulti e ribellioni antigovernative) imprevisti, definito in seguito con l'etichetta (non accademica) di «Primavere arabe», ha colto alla sprovvista la UE così come i suoi Stati membri. Una volta compreso che i disordini non sarebbero rientrati in tempi brevi, gli Stati europei si sono fatti portavoce e sostenitori delle istanze di cambiamento democratico ed è stato possibile concertare una prima azione comune, ovvero delle misure sanzionatorie nei confronti dei regimi autoritari, in particolare di Libia e di Siria.

Gli interventi successivi hanno tuttavia conosciuto un minor livello di convergenza tra Stati UE. Secondo alcuni studiosi ed esperti, gli effetti delle «Primavere arabe», compresi gli interventi militari in alcuni Paesi, hanno finito per ridurre l'influenza nella regione di alcuni Stati europei, compresi la Spagna e la stessa Italia.

La crisi dei migranti diretti verso l'Europa, conseguenza anche dell'accresciuta instabilità in alcuni Paesi arabi, ha mostrato come gli Stati membri dell'UE non presentino un'automatica e intensa propensione alla collaborazione reciproca, quantomeno quando tale collaborazione rischi di comportare un riflesso negativo nel breve periodo per il governo in carica, specialmente in termini di consenso popolare (come nel caso della redistribuzione su scala comunitaria di richiedenti asilo).

Uno strumento centrale per la gestione del problema dei flussi irregolari di migranti, dall'Africa e dal Medio Oriente verso l'Unione attraverso il Mediterraneo, è stato quello dell'accordo con governi dei Paesi di transito, basato sulla fornitura di mezzi e di risorse finanziarie. Questo approccio non è stato esente da critiche, per ragioni di ordine valutativo (in particolare, in relazione alla tutela dei diritti umani), ma anche di natura pragmatica (rispetto alla sua effettiva efficacia) (si vedano Moreno-Lax, 2018; Panebianco, 2022; Maccanico,2020).

Gli studiosi, non di rado critici su questo aspetto, hanno presentato diverse interpretazioni per spiegare questo fenomeno. In particolare, alcuni hanno fatto ricorso all'approccio neo-istituzionalista, suggerendo che l'Unione Europea mostrerebbe una tendenza ad agire sulla base di una sorta di «inerzia incrementale»: una volta stabilito il corso d'azione, questo verrebbe seguito per «inerzia», anche a fronte di risultati inferiori o diversi da quelli attesi; tale corso d'azione non verrebbe quindi modificato, ma verrebbe addirittura rafforzato, per esempio attraverso la destinazione di maggiori risorse. Secondo questa lettura, com'è stato notato di recente (Cusumano e Riddervold 2023, 3026), «[c]oerentemente con le aspettative istituzionaliste, assetti di *governance* consolidati e risposte politiche come la gestione esternalizzata della migrazione attraverso il Mediterraneo si sono dimostrati resilienti agli shock esterni».

Questa impostazione ha sostanzialmente resistito alle pronunce degli organi giurisdizionali internazionali, alla pressione, comunque fluttuante, delle opinioni pubbliche degli Stati membri, e ai cambiamenti di regime degli Stati MENA, compresi quelli ai quali la UE di fatto ha affidato in parte la sorveglianza della sua «frontiera» meridionale (Cusumano e Riddervold, 2023; si vedano anche Caponio e Cappiali 2018; Perkowski e Squire 2019; Giuffré 2020).

Dalla prospettiva della UE e della sua azione nel Mediterraneo, dopo le cosiddette «Primavere Arabe» si sono registrati elementi sia di continuità sia di cambiamento. Da un lato, rimane stabile l'interesse primario dell'Unione rispetto alla sua «frontiera» meridionale, specialmente per ragioni di sicurezza, e rimane stabile la connessione instaurata tra sicurezza internazionale e stabilità della regione.

Nondimeno, tale nesso non è più interpretato nella stessa maniera in relazione alle diverse aree di *policy* in cui la UE interviene. Come alcuni studiosi hanno suggerito, un esempio lampante sarebbe la differenza che esiste fra il settore delle relazioni commerciali ed economiche e quello dei rapporti con le fazioni islamiste dei Paesi MENA. Su questo punto, alcuni esperti hanno sostenuto che la UE rischi di comportarsi in modo contradditorio. Se, da un lato, ritiene la sicurezza come prodotto della stabilità politica, quest'ultima può essere intesa come perpetuarsi di regimi autoritari, il cui eventuale cambiamento in senso liberal-democratico - con i disordini che questo processo di transizione può comportare - è percepito come un potenziale catalizzatore di eventi e dinamiche indesiderati, come la diffusione del fondamentalismo religioso o persino del terrorismo (Durac 2018). Secondo questa lettura, tale approccio della UE, focalizzato sul breve-medio periodo, finirebbe per trasformarsi in un sostegno di fatto a regimi autoritari, anche altamente repressivi, e, a sua volta, finirebbe per contribuire involontariamente alla formazione di condizioni favorevoli al radicamento e consolidamento di movimenti fondamentalisti e persino terroristici (Durac 2018).

È opportuno notare che l'UE ha comunque modificato il suo approccio in materia di stabilità politica in seguito all'ondata di disordini e ribellioni in numerosi Paesi MENA, per esempio, focalizzando i suoi interventi finanziari sulla creazione di posti di lavoro in piccole e medie imprese, andando così al di là di una concezione della stabilità limitata alla semplice continuità del regime in carica (cfr. Roccu 2018).

Secondo numerosi studiosi, cambiamenti si sono verificati anche nel rapporto con le forze islamiste. In base a questa interpretazione, la UE avrebbe cessato di considerare tutti i movimenti riconducibili all'Islam politico come problematici e persino pericolosi per la sicurezza della regione, adottando un approccio più flessibile, caso per caso (tra gli altri, Voltolini e Colombo 2018; Geddes e Hadj-Abdou 2018).

L'Unione si è anche impegnata a coinvolgere attivamente una gamma più ampia e variegata di attori della regione nella formulazione delle politiche, considerandoli parti attive piuttosto che passivi beneficiari di sussidi. Analogamente, anche l'impegno per i processi di democratizzazione ha previsto un maggior coinvolgimento delle organizzazioni della società civile, incluse quelle di ispirazione islamista.

Ciononostante, secondo alcuni studiosi critici di questi sforzi europei, le intenzioni in questa direzione non si sarebbero ancora trasformate pienamente in comportamenti conseguenti (Roccu e Voltolini, 2018) e vi sarebbero differenze significative nel rapporto fra la UE e diversi Stati MENA: è stato fatto notare, per esempio, che il coinvolgimento della società civile in programmi europei sarebbe scarso in Egitto, mentre sarebbe decisamente

più ampio in Tunisia (Dandashly 2018). A proposito di tali livelli variabili di coinvolgimento, è importante tenere in considerazione anche la volontà dei governi dei Paesi MENA; alcuni studiosi ed esperti (Roccu 2018) hanno posto l'accento, per esempio, sul controllo esercitato dall'Egitto sulle organizzazioni della società civile della Nazione e sulle loro opportunità di ricevere finanziamenti dall'estero.

Per alcuni esperti, la presunta natura variabile e «selettiva» dell'impegno UE con i Paesi MENA in sé non è necessariamente deleteria (Roccu, 2018). In primo luogo, l'approccio selettivo potrebbe significare che l'Unione ha una percezione più chiara e articolata del complesso scacchiere mediterraneo e dei propri interessi nella regione, nonché una percezione più precisa degli attori che meglio si prestano a una collaborazione per il conseguimento di tali interessi.

In secondo luogo, l'approccio selettivo potrebbe indicare che la UE ha abbandonato la politica «uguale per tutti» (*one-size-fits-all*) di un tempo, basata sul ricorso indifferenziato allo stesso tipo di approccio, agli stessi mezzi e alle stesse procedure nei confronti di Paesi partner diversi tra loro. L'EU avrebbe quindi mostrato di comprendere che sussistono ampie differenze tra Stati e all'interno degli stessi, differenze delle quali è appunto opportuno tenere adeguatamente conto (Bicchi 2018).

Oltretutto, come evidenziato, per esempio, dal caso egiziano, non sempre l'approccio selettivo è il risultato di una deliberata intenzione della UE: vi sono situazioni in cui l'approccio selettivo è di fatto obbligato, perché la «selezione» è operata dal governo del singolo Paese MENA.

Dall'altro lato, nel complesso, nonostante gli elementi di discontinuità menzionati, numerosi studiosi ed esperti hanno rilevato quindi anche una notevole «inerzia» nell'approccio della EU al Mediterraneo e, in particolare, agli Stati MENA. La continuità che si rileva può essere presumibilmente dovuta a diversi fattori.

In primo luogo, a livello generale, come tanti politologi hanno evidenziato (tra gli altri, Pierson 2000), le istituzioni politiche sarebbero per loro natura tendenti all'iterazione: una volta stabilito un corso d'azione, tenderebbero a replicarlo anche a fronte di drastici mutamenti dell'ambiente e di risultati sempre meno collimanti con gli obiettivi prefissati. Questa tendenza sarebbe più forte in istituzioni consolidate e di grandi dimensioni organizzative, dove gli elementi di resistenza al cambiamento sono più consistenti.

Un secondo elemento di resistenza al cambiamento può essere rintracciato negli interessi degli attori che influenzano maggiormente la definizione delle politiche pubbliche in oggetto, in questo caso si tratterebbe anche di soggetti economici europei con interessi in vari settori economici e finanziari, non influenti sino al punto di impedire che la UE cominci

a rivedere il suo approccio al nesso sicurezza / stabilità, ma abbastanza da contribuire a rallentare gli elementi di innovazione che considerano non confacenti ai loro obiettivi.

Una terza spiegazione farebbe leva sul fatto che sussistono aree di competenza sulle quali la UE e le sue istituzioni e i singoli Stati membri sono in competizione tra loro, rendendo difficoltosi i processi di adeguamento ai cambiamenti.

Anche il fattore tempo conta: cambiamenti nell'approccio possono richiedere un processo piuttosto lento e laborioso per diventare cambiamenti effettivi nella realtà.

Sulla definizione e attuazione di una politica pubblica pesa pure il suo grado di salienza politica in un determinato momento e in rapporto con altre *policies*. La «politicizzazione» di una determinata politica pubblica, da un lato, può comportare una spinta al cambiamento, portando una *issue* al centro del dibattito pubblico e quindi inducendo le istituzioni politiche ad agire. Dall'altro, può favorire l'inerzia, coinvolgendo un grande numero di attori dotati di interessi divergenti per i quali un dato tema di *policy* ha un elevato livello di salienza, con la conseguenza di rendere il processo decisionale più lento e difficoltoso; un esempio di questa tendenza potrebbe essere quello della gestione dei flussi migratori e delle richieste di asilo, questioni di *policy* associate a un livello di «politicizzazione» molto alto e rispetto alle quali la EU rischia di essere di fatto immobilizzata dalla discordanza di interessi tra gli Stati membri.

Da ultima, e non per importanza, occorre prendere in considerazione l'effettiva volontà degli Stati MENA di interagire con la UE: l'Unione Europea non è ovviamente l'unico attore esterno in campo dotato della volontà e della capacità di fornire assistenza; per certi Paesi MENA la cooperazione con la EU può apparire meno attraente e fruttuosa della collaborazione con altri attori della scena internazionale, come alcune monarchie della Penisola Arabica, la Cina o la Federazione Russa.

Secondo alcuni studiosi ed esperti (per esempio, Roccu e Voltolini 2018), alcuni Stati MENA, comprendendo bene che la UE su determinate questioni di *policy* (a cominciare dalla gestione dei flussi di migranti e dalla lotta al terrorismo di matrice jihadista) è incline a «esternalizzare» alcune politiche contando sul contributo dei propri vicini, approfittano di tale posizione per perseguire i propri interessi, anche a discapito di quelli europei.

La politica europea di sussidio economico agli Stati MENA merita qui particolare attenzione. Come è stato notato, negli ultimi anni si è trasformata e tende sempre più a coinvolgere aspetti che permettano di rafforzare il controllo dei flussi migratori e la lotta al terrorismo. Ne consegue anche un aumento della «politicizzazione» di queste politiche pubbliche che si può scomporre i tre componenti: salienza politica della questione; «polarizzazione» delle opinioni in materia; estensione del numero degli attori coinvolti.

Delle tre dimensioni menzionate la «polarizzazione» (qua intesa come la tendenza degli attori ad assumere posizioni estreme su un dato tema) viene considerata la più rilevante poiché è quella che più facilmente può condurre all'impossibilità di assumere una decisione (e quindi, in questo caso, all'interruzione del processo di assegnazione di fondi).

La politicizzazione è una caratteristica che varia, oltre che nelle sue componenti e proporzioni, anche nel suo grado di influenza rispetto ai diversi contesti istituzionali, ai diversi attori, ai diversi (e spesso contrastanti) obiettivi che l'EU si pone (Costa 2018). Le istanze relative alla sicurezza stanno infatti influendo, in maniera generale, sulla politicizzazione complessiva della politica europea nei confronti dei Paesi MENA, ma anche in maniera più specifica, causando dibattito non solo sulle politiche di finanziamento, ma anche sulle modalità con cui queste esse si applicano ai singoli casi (Schmidt 2019; Youngs e Zihnioğlu 2021).

Nel periodo appena successivo allo scoppio delle cosiddette «Primavere arabe» la UE ha indirizzato i suoi finanziamenti a sostegno delle organizzazioni che lottavano per la democrazia nei Paesi in cui i regimi autoritari erano scossi da proteste e tumulti. Nondimeno, vari studiosi ed esperti hanno sostenuto che alcuni eventi e dinamiche rilevanti nella regione (tra cui l'assenza di reali processi di democratizzazione nella maggior dei Paesi arabi interessati dalle proteste, lo scoppio di guerre civili in Siria e in altri Stati arabi, la notevole crescita dei flussi migratori irregolari diretti verso l'Europa, l'ascesa di potenti organizzazioni jihadiste) abbiano rapidamente indotto la UE a riconsiderare i propri interventi finanziari a favore dei Paesi MENA.

In primo luogo, l'Unione ha reagito ai nuovi sviluppi sul campo incrementando l'ammontare dei finanziamenti complessivi. In secondo luogo, essa ha ricalibrato gli obiettivi di tali sforzi finanziari orientandoli a favore dello sviluppo della capacità degli Stati MENA di gestire le frontiere e i flussi migratori irregolari, così come di compiere attività anti-terrorismo (tra gli altri, Raineri e Strazzari 2019; Tsourapas 2019).

Si può sostenere che la politica verso i Paesi MENA abbia acquisito in modo inedito una salienza politica elevata così come duratura nel tempo, a differenza dell'attenzione al contempo più modesta e di carattere intermittente, legata soprattutto a momentanee fasi di crisi o incidenti dalla vasta eco internazionale, che aveva ricevuto sino ad allora (Geddes 2018).

Anche flussi finanziari abbastanza stabili, come quelli a favore della Turchia, si sono rapidamente politicizzati, coinvolgendo nel dibattito la Commissione Europea, il Parlamento Europeo e numerosi Stati membri della UE (in altri termini, non più prevalentemente la Grecia e la Repubblica di Cipro, come era comune in precedenza).

Secondo studiosi ed esperti, inoltre, altrettanto rapidamente è emerso, tra gli attori coinvolti nella formulazione e applicazione della politica di sostegno economico, l'elemento della polarizzazione (Youngs e Zihnioğlu, 2021). La polarizzazione più pronunciata si registrerebbe tra le istituzioni deputate ai finanziamenti allo sviluppo economico e quelle con competenze più generali di definizione dell'indirizzo politico nella EU; analoghe dinamiche di polarizzazione si rilevano all'interno degli Stati membri (Youngs e Zihnioğlu, 2021).

In particolare, gli studiosi hanno r notato divergenze significative tra i rappresentanti delle Direzioni dell'Unione coinvolte nell'assegnazione di aiuti allo sviluppo economico, (interessati a obiettivi di lungo periodo in campo economico e sociale, e quelli di altri uffici, che hanno obiettivi di breve-medio periodo (per esempio, la riduzione dei flussi irregolari di migranti diretti verso l'Europa) (Lauwers, Orbie e Delputte 2021).

Secondo alcuni studiosi (Lauwers, Orbie e Delputte 2021), uno dei modi con cui la sfida della polarizzazione è stata affrontata è stato quello di aumentare l'ammontare dei fondi da destinare e di definire un ampio spettro di obiettivi, così da poter soddisfare le richieste relative agli obiettivi di breve periodo relative a supposte «emergenze» e, al contempo, quelle relative agli obiettivi di lungo periodo legate allo sviluppo socio-economico, sulla base dell'assunzione secondo cui anche le seconde avrebbero progressivamente contribuito, nel corso del tempo, a ridurre la propensione alle migrazioni irregolari o alla «radicalizzazione» nei Paesi oggetto degli aiuti (Lauwers, Orbie e Delputte 2021).

In base a questa interpretazione, nella presa delle decisioni relative all'allocazione degli aiuti allo sviluppo la dimensione tecnica o «tecnocratica» si sarebbe quindi notevolmente indebolita negli ultimi quindici anni, lasciando spazio a una spiccata politicizzazione della materia. Tale politicizzazione si è accompagnata anche a una crescente polarizzazione delle posizioni, in parte contenuta con l'incremento delle somme stanziate e con la consapevolezza che le sfide per la sicurezza fossero troppo rilevanti per potersi permettere disaccordi paralizzanti.

Come già menzionato, la politica verso i Paesi MENA ha anche conosciuto un allargamento del numero degli attori interessati e coinvolti, ben oltre il novero degli Stati rivieraschi, specialmente a causa della salienza politica di temi come il controllo delle migrazioni transfrontaliere e la lotta al terrorismo transnazionale.

Dal punto di vista della sicurezza e della difesa, come detto, la UE considera il Mediterraneo un'area di importanza strategica fondamentale. Non è un caso che la gran parte delle missioni civili e delle operazioni militari che fanno capo all'Unione abbia luogo proprio in una regione equivalente al Mediterraneo allargato.

È stato notato che negli ultimi anni il Mediterraneo sia di fatto percepito come meno rilevante dal punto di vista strategico dagli Stati UE dell'Europa centrale e orientale, tanto più dopo l'invasione russa dell'Ucraina nel 2022, oltre dagli Stati Uniti. Nondimeno il Mediterraneo rimane cruciale per l'Unione Europea.

Oltretutto, come notato anche dal recente *Strategic Compass* dell'UE, pubblicato nel 2022, la guerra fra la Russia e l'Ucraina ha spinto i maggiori Stati dell'EU a incrementare le loro spese nel settore della difesa o quantomeno a orientarsi in tale direzione. Questa dinamica può essere considerata positiva per l'Europa perché può consentirle di diventare un elemento più rilevante all'interno di una NATO ancora più solida. La guerra di aggressione contro l'Ucraina, inoltre, ha costituito uno sprone per riflettere con più attenzione sulle crisi in corso e sulle minacce strategiche che la UE ha di fronte (cfr. Fiott 2023). In questa fase storica, infatti, si possono registrare minacce in atto agli interessi europei nella regione indo-pacifica, nei Balcani occidentali, in tutto il Medio Oriente e nel Sahel.

Se la guerra in Ucraina rappresenta uno dei maggiori pericoli per la stabilità e la pace in Europa, non bisogna dimenticare che altre crisi e incidenti hanno mostrato come per la UE l'arena internazionale sia diventata densa di minacce, secondo un'ampia accezione multidimensionale (non circoscritta soltanto alle minacce militari tra Stati). Le minacce «ibride» sono ormai una costante dell'ambiente internazionale e la UE ha visto negli ultimi tempi la strumentalizzazione e «la trasformazione in arma» (*weaponization*) (cfr. Galeotti 2022), al fine di intimidire o danneggiare l'avversario, di numerose risorse, dalle forniture energetiche ai flussi migratori (cfr. Greenhill 2010); non da ultimo, si sono viste in azione ampie campagne di disinformazione condotte dall'estero, specialmente sul web.

Come lo *Strategic Compass* (2022) evidenzia, l'Unione Europea continuerà a preferire la diplomazia e il dialogo al confronto violento e il multilateralismo all'unilateralismo, ma deve anche essere consapevole che diplomazia, dialogo e multilateralismo devono essere sorretti da risorse adeguate per essere efficaci: è quindi necessario che l'Unione «impari a parlare il linguaggio del potere» (Strategic Compass 2022, 6).

In particolare, la EU deve sforzarsi di affrontare le minacce in maniera diversa da quella alla quale è abituata, spesso basata su lunghe discussioni su concetti; la UE, in particolare, ha bisogno di lavorare alacremente su quattro «filoni di attività» (*work strands*) così denominati:

- «agire»: rapidamente e con decisione, dovunque una crisi scoppi, «*con partners se possibile e da soli quando necessario*» (Strategic Compass 2022, 11, corsivo aggiunto);

- «assicurare» («*secure*»), ovvero prevedere le minacce, assicurare l'accesso ai domini strategici e proteggere i propri cittadini;

- «investire», in capacità e innovazioni tecnologiche, riducendo *gaps* strategici e dipendenze tecnologiche e industriali;

- «partecipare a partnerships» («*partner*»), ovvero rafforzare la cooperazione con partners per affrontare minacce e sfide comuni.

Al fine di perseguire questi obiettivi, secondo il documento, la UE dovrà costituire un contingente di intervento rapido, la *EU Rapid Deployment Capacity*, della consistenza di 5.000 effettivi, e condurre regolari esercitazioni a livello europeo. La congiuntura storica rende necessari adeguamenti di questa sorta: l'ambiente internazionale si sta facendo sempre meno sicuro per l'Europa e, nello stesso tempo, i singoli Stati vedono costantemente diminuire la loro capacità di far fronte da soli alle nuove minacce e sfide.

Lo *Strategic Compass* dell'Unione Europea definisce le linee per la politica di sicurezza e difesa della EU per i prossimi 5-10 anni. L'attività per l'attuazione di queste linee di politica di sicurezza e difesa partirà immediatamente con l'obiettivo di rendere la UE un fornitore di sicurezza (*security provider*) più efficace e assertivo, capace di prevedere e di affrontare le minacce future. Il documento, pertanto, stabilisce, oltre agli obiettivi, anche termini temporali, nonché metriche per valutare i risultati conseguiti.

Secondo lo *Strategic Compass*, in questa fase storica la UE deve confrontarsi con un ambiente caratterizzato da instabilità e conflitti. In aggiunta alla guerra interstatale, tra Federazione Russa e Ucraina, attualmente in corso:

> «*Oggi la UE è circondata da instabilità e conflitti e deve affrontare una guerra ai suoi confini. Ci troviamo di fronte a un pericoloso mix di aggressione armata, annessione illegale, Stati fragili, potenze revisioniste e regimi autoritari. Questo contesto è un terreno fertile per molteplici minacce alla sicurezza europea, dal terrorismo, all'estremismo violento e alla criminalità organizzata, ai conflitti ibridi e agli attacchi cibernetici, alla strumentalizzazione delle migrazioni irregolari, alla proliferazione delle armi e al progressivo indebolimento dell'architettura di controllo degli armamenti. L'instabilità finanziaria, le estreme divergenze sociali ed economiche possono esacerbare ulteriormente tali dinamiche e avere un impatto crescente sulla nostra sicurezza. Tutte queste*

minacce minano la sicurezza della UE lungo i nostri confini meridionali e orientali e oltre» (Strategic Compass 2022, 18).[5]

Il documento rileva che il Mediterraneo vede due ampie crisi ancora in atto, una in Libia e una in Siria, i cui effetti si riverberano sull'intera regione. Sono, altresì, ampiamente presenti organizzazioni criminali e terroristiche ed è diffusa la pratica del traffico di esseri umani. Più a sud, nel Sahel, nel Corno d'Africa, nel Golfo di Guinea, le precarie condizioni economiche e occupazionali e la presenza di movimenti terroristici e gruppi di mercenari, in un contesto caratterizzato dalla fragilità delle strutture degli Stati, favoriscono l'instabilità e richiedono che la UE intervenga in modo adeguato. Secondo lo *Strategic Compass*, anche il Medio Oriente e il Golfo Persico sono, ovviamente, aree cruciali per la UE, sia per la sua sicurezza sia per la sua prosperità economica.

In aggiunta alle sfide e alle minacce che caratterizzano ciascuna delle aree geografiche menzionate dal documento, occorre prestare attenzione a minacce non ancorate a singoli contesti territoriali. In particolare, l'estremismo violento e il terrorismo continuano a costituire un serio pericolo di portata transnazionale. Le «minacce ibride» meritano particolare attenzione: attori di rango statale e non-statali si sono rapidamente impadroniti delle modalità per svolgere attività cibernetiche ostili, così come si sono dimostrati abili a lanciare campagne di disinformazione e a interferire negli affari interni degli Stati, comprese le elezioni e i processi politici.

La competizione per le risorse naturali, comprese l'acqua e le terre coltivabili, in diverse aree del mondo (come il Sahel), acuita dagli effetti del cambiamento climatico e dell'inquinamento, e l'uso delle fonti energetiche come strumento di pressione politica, potranno essere, inoltre, in futuro, causa di ulteriori fenomeni di conflitto e instabilità.

Secondo lo *Strategic Compass*, in tutti i settori è importante che le agenzie, le istituzioni e le forme già presenti di intervento siano potenziate e coordinate maggiormente fra loro, seguendo l'esempio dell'azione a sostegno dell'Ucraina e dell'azione svolta nel Mediterraneo. Le missioni e le operazioni civili e militari della Politica di sicurezza e di difesa comune (*Common Security and Defence Policy*, CSDP) dell'Unione Europea, in particolare, si sono dimostrate importanti per affrontare situazioni in cui si sommano minacce ibride,

---

5 Nell'originale in inglese: «[t]oday, the EU is surrounded by instability and conflicts and faces a war on its borders. We are confronted with a dangerous mix of armed aggression, illegal annexation, fragile states, revisionist powers and authoritarian regimes. This environment is a breeding ground for multiple threats to European security from terrorism, violent extremism and organised crime to hybrid conflicts and cyberattacks, instrumentalisation of irregular migration, arms proliferation and the progressive weakening of the arms control architecture. Financial instability, extreme social and economic divergences can further exacerbate such dynamics and have a growing impact on our security. All of these threats undermine EU security along our southern and eastern borders and beyond» (Strategic Compass 2022, 18).

radicalizzazione e terrorismo, criminalità organizzata e flussi migratori irregolari, fornendo un contributo fondamentale alla ricostruzione di un ambiente in cui sia presente lo stato di diritto.

È anche necessario rendere più coordinate e congruenti fra loro le azioni in capo alla CSDP e gli attori della UE afferenti ai settori della giustizia e degli affari interni (*justice and home affairs*) come EUROPOL, EUROJUST, CEPOL (*European Union Agency for Law Enforcement Training*), FRONTEX (*European Border and Coast Guard Agency*).

La UE è impegnata nel rapporto di partnership multilaterali e regionali. Per esempio, intende rafforzare la cooperazione strategica con l'Unione Africana (African Union, AU) con la quale condivide anche l'impegno operativo sul campo dalla Somalia al Sahel. In aggiunta, svilupperà una collaborazione più stretta con attori regionali e subregionali come l'*Economic Community of West African States* (ECOWAS), il G5 Sahel, *la Southern African Development Community* (SADC) e l'*Intergovernmental Authority on Development* (IGAD), come fornitore di sicurezza che si propone di sostenere le iniziative a guida africana che rientrano nel settore delle *Peace Support Operations*. Al fine di aumentare la propria *situational awareness*, la EU si impegnerà anche a sviluppare contatti diretti fra le proprie forze armate e le forze di polizia (e i corrispettivi) degli Stati della AU (Strategic Compass 2022, 55).

La stabilità e la sicurezza dei Paesi africani viene considerata fondamentale per la UE ed è importante che l'Unione si impegni in loco con le sue risorse civili e militari con programmi di assistenza in una molteplicità di campi. Ciò è necessario, non da ultimo, perché i «competitors strategici» della UE sono ormai saldamente presenti nella regione, dal Sahel al Corno d'Africa (Strategic Compass 2022, 57).

Lo *Strategic Compass* evidenzia anche che il confine meridionale della UE, in particolare, è oggi colpito da fenomeni di portata regionale e globale che ne mettono a rischio la stabilità e necessitano un intervento di partnership più stretto da parte dell'Unione sulle questioni rilevanti per la sicurezza e la difesa. Le minacce principali, talora connesse tra loro, includono il terrorismo e l'estremismo violento, le minacce ibride e cibernetiche, la criminalità organizzata e le sfide relative alle immigrazioni irregolari. È necessario che la UE offra ai partner della sponda meridionale del Mediterraneo «più ampli pacchetti di sicurezza» (*more comprehensive security packages*) su un vasto ventaglio di questioni, compresa la cooperazione operativa, e che incrementi altresì gli investimenti in pace e sicurezza in Medio Oriente e nel Golfo Persico (Strategic Compass 2022, 56-57).

Per una maggiore influenza dell'Unione è importante che i suoi interventi nel campo militare siano accompagnati da programmi di tipo SSR (*Security Sector Reform*), nonché da

assistenza contro minacce ibride, campagne di disinformazione ed effetti del cambiamento climatico.

Nella comunità degli studiosi ed analisti, lo *Strategic Compass* è stato apprezzato da alcuni per la coerenza e convergenza con la politica estera della UE (si veda Sweeney e Winn 2022), criticato da altri per la presunta incapacità di individuare obiettivi concreti e per un'attenzione considerata ancora insufficiente per alcuni temi specifici come la difesa *cyber*, il dominio spaziale o le *emergent and disruptive technologies* (Rodríguez 2022).

Al di là dei giudizi dei singoli esperti, vale la pena di notare (Bargués 2022) che, in confronto a precedenti documenti strategici della UE come la *Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy* del 2016, nello *Strategic Compass* del 2022 spicca l'esigenza di agire con rapidità e risolutezza per perseguire gli interessi europei, mentre vi è meno enfasi sulla cooperazione con i partners e sulla *governance* multilaterale, presumibilmente a causa di un ambiente circostante che appare più minaccioso.

A proposito di minacce salienti, come sottolineato da vari studiosi ed esperti, la guerra scoppiata in Ucraina il 24 febbraio 2022 ha modificato anche le relazioni dell'Unione Europea con i Paesi della regione MENA, intensificando al contempo alcune delle tendenze precedentemente esistenti. Da un lato, come menzionato in precedenza, la sicurezza degli approvvigionamenti energetici e il controllo dei flussi migratori sono diventati obiettivi cruciali dell'impegno dell'UE con gli Stati MENA. Dall'altro lato, nell'agenda europea verso il suo vicinato meridionale lo spazio dedicato agli interventi e alle riforme a favore della democrazia liberale e del «buongoverno» (*good governance*) si sono ridotti. Secondo taluni analisti (Amirah-Fernandez 2023), alcune conseguenze di tali dinamiche rischiano di creare un graduale «disaccoppiamento» (*decoupling*) tra UE e Stati MENA e di condurre a maggiori opportunità di politica estera ed economica per potenze non-europee rivali.

In questo contesto complesso, è stato notato che il conflitto armato in Ucraina viene avvertito da molti nella regione MENA come una remota guerra «altrui», legata a una competizione a livello di grandi potenze tra la Russia da un lato, e Stati Uniti e suoi alleati occidentali dall'altro. Secondo una percezione non infrequente sulla sponda sud del Mediterraneo, la guerra in Ucraina metterebbe in mostra persino la presenza di supposti «doppi standard» dell'Europa e dell'Occidente in materia di legittimità delle occupazioni militari, ma anche in tema di trattamento dei profughi diretti verso l'Europa (con una presunta discriminazione degli stessi a seconda della loro origine). In questa direzione, è stato osservato che vari governi della regione MENA hanno preferito non esprimere una piena condanna dell'aggressione russa e/o non sostenere le sanzioni imposte dall'Occidente

contro di essa. La guerra in Ucraina sembra persino aver fornito ad alcuni regimi autoritari della regione MENA l'opportunità di alimentare sentimenti anti-occidentali in patria, verosimilmente anche per offuscare e/o giustificare propri fallimenti di governo (Amirah-Fernandez 2023).

In ogni caso, per quanto la guerra in Ucraina possa essere percepita come «distante», i suoi effetti si fanno certamente sentire anche nel Mediterraneo allargato. Per i Paesi produttori di petrolio, come gli Stati membri del Consiglio di cooperazione del Golfo (*Gulf Cooperation Council*, GCC) e l'Algeria, ad esempio, l'opportunità di incrementare i prezzi degli idrocarburi è stata ovviamente colta con molto favore e al contempo le implicazioni socioeconomiche dell'invasione russa dell'Ucraina sono state finora limitate. Le crescenti entrate petrolifere stanno poi consentendo ai Paesi arabi del Golfo di aumentare ulteriormente le capacità di spesa all'estero, Europa compresa, con investimenti in settori strategici come comunicazioni, infrastrutture, finanza, difesa e tecnologie di sorveglianza, oltre che in iniziative di *soft power*, come lo sport. Dall'altro lato, Paesi della regione MENA che sono invece costretti a importare idrocarburi, come Egitto e Tunisia, sono danneggiati da queste dinamiche innescate dalla guerra in Ucraina. Molti di essi sono anche fortemente dipendenti dalle importazioni di prodotti alimentari, compresi cereali provenienti da Ucraina e Russia. Queste conseguenze determinate dall'invasione russa nella regione MENA, probabilmente, avranno indirettamente un impatto anche sull'Europa a causa dell'interconnessione tradizionalmente esistente tra le due aree (Amirah-Fernandez 2023).

3. Sfide e opportunità per l'Italia

Come osservato in precedenza, il Mediterraneo allargato è una regione caratterizzata nel complesso da un elevato grado di instabilità e conflittualità: le linee di frattura attive sono numerose e possono essere assai profonde; i conflitti che scoppiano in determinate aree tendono non di rado ad estendersi, anche a causa degli interventi e delle ingerenze di attori esterni (di rango statale e non statale); si genera così un vero e proprio fenomeno di «globalizzazione dei fenomeni di insicurezza locale» (Ministero della Difesa 2022, 5).

Numerose sono le aree in cui esiste un conflitto irrisolto e generatore di insicurezza o instabilità. Al momento, a titolo di esempio, in Siria la guerra civile prosegue da oltre 12 anni. In Libia tensioni e scontri appaiono, a oggi, lontani dal risolversi. In Yemen è tuttora in corso una guerra civile brutale (per quanto generalmente negletta dall'opinione pubblica), nella quale vi sono rilevanti influenze esterne. Il conflitto israelo-palestinese ha conosciuto una nuova drammatica *escalation* a seguito dell'offensiva lanciata da Hamas e altre organizzazioni radicali palestinesi nell'ottobre 2023. La Tunisia ha fatto esperienza di una svolta autoritaria negli ultimi anni. Il Marocco e l'Algeria non paiono essere prossime a una soluzione delle loro dispute, ulteriormente deteriorate nel 2021. Nell'area del Sahel, il cosiddetto Stato Islamico o *Dāʿish*, al-Qaida e altre organizzazioni jihadiste sono ormai ben radicate, così come organizzazioni transnazionali dedite al traffico di armi e sostanze illecite e al favoreggiamento delle migrazioni irregolari, e contiguità fra questi attori sono già state rilevate.

Come accennato, in molti di questi conflitti sono coinvolti un gran numero di attori, statali e non-statali, appartenenti alla regione oppure provenienti dall'esterno della medesima. Nelle zone di confine dell'ampia regione del Mediterraneo allargato permangono poi altre situazioni di instabilità o conflittualità pronte ad accendersi o a esacerbarsi.

> «*Ciò che oggi prevale è una realtà sempre più complessa, in cui coesistono le grandi potenze, capaci di proiettare influenza su scala globale, attori "emergenti" o "ri-emergenti", in grado di incidere sugli equilibri internazionali, nonché soggetti non statuali trans-nazionali che, per dimensioni e/o capacità di agire, esprimono un peso geopolitico paragonabile, e a volte superiore, a quello degli Stati*» (Ministero della Difesa, 2022, p. 5).

Questo stato di cose, già di per sé notevolmente complesso e delicato, è per di più difficile da inquadrare facendo ricorso a categorie interpretative classiche, le quali vanno da

tempo perdendo la loro efficacia e applicabilità nello scenario internazionale che è emerso dopo la fine della Guerra Fredda. Appare sempre meno netto il confine tradizionale tra sicurezza nazionale, «domestica» (*domestic*), e sicurezza internazionale: e ciò è dovuto sia alla natura di certi attori coinvolti, come le organizzazioni transnazionali di tipo confessionale e a vocazione terroristica, sia alla natura dei mezzi impiegati, come la già menzionata «guerra ibrida» (Ministero della Difesa 2022, 6).

Come già rimarcato, dal punto di vista geopolitico e strategico, la regione del Mediterraneo è ben più ampia dello spazio fisico corrispondente al bacino di questo mare interno. D'altra parte, l'Italia stessa, sin dal principio della sua storia unitaria, ha cercato di portare il suo potere navale al di fuori del *mare nostrum*, per ragioni che sono via via mutate nel tempo. L'azione in questa direzione perdura anche oggigiorno, con rinnovata energia, con un riflesso nell'elaborazione della concezione del «Mediterraneo allargato» come orizzonte strategico per orientare l'azione della Marina militare e delle altre forze armate (De Ninno e Zampieri 2022).

Per l'Italia, il Mediterraneo allargato rappresenta la principale regione di interesse strategico, in quanto regione in cui la Repubblica opera per tutelare i propri interessi strategici nazionali:

> «*Questi comprendono l'insieme di azioni, progetti, ambizioni e obiettivi della Nazione che contribuiscono direttamente o indirettamente alla prosperità e al successo del Sistema Paese, ovverosia quegli interessi fondamentali per il nostro sistema valoriale, politico, economico, culturale e militare. Tra questi, rientrano: il commercio, la disponibilità di materie prime, le risorse energetiche (incluse le infrastrutture e le condotte), le "autostrade" digitali, il posizionamento diplomatico, economico, industriale, la ricerca scientifica, la libertà di navigazione*» (Ministero della Difesa 2022, 8).

In questo contesto complesso e in continua evoluzione, il Ministero della Difesa definisce il suo intervento dividendolo concettualmente in due «dimensioni»: operativa e cooperativa (Ministero della Difesa, 2022, p. 9).

Per «dimensione cooperativa», si intendono tutte le attività che si mettono in essere per rispondere alle esigenze dei Paesi partner, in particolare nei settori della formazione e dell'addestramento; la base di tali attività sono i Piani di cooperazione strutturati. Negli ultimi anni la dimensione cooperativa ha esteso le sue attività e la sua rilevanza. Al momento, possono essere fatte rientrare in questa dimensione le importanti missioni MIBIL in Libano,

MIASIT in Libia e MISIN in Niger (sul Niger, tra gli altri, cfr. ISPI 2023). Si tratta della dimensione che riguarda la «diplomazia militare», che mira a rendere i paesi partner autonomi sul piano della sicurezza internazionale e «domestica», potendo così contribuire alla sicurezza generale del Mediterraneo allargato.

Per «dimensione operativa» si intende invece la partecipazione attiva alle operazioni della NATO e della EU che riguardano le attività di presenza, sorveglianza, vigilanza e deterrenza. L'Italia deve impegnarsi in queste attività, in un ambito tipicamente multidimensionale e multi-dominio, prestando speciale attenzione, come menzionato in precedenza, allo Stretto di Sicilia, cruciale *choke point* («collo di bottiglia») degli spostamenti marittimi, e alla difesa della Zona Economica Esclusiva (ZEE) nazionale.

Per i motivi summenzionati il Mediterraneo allargato vede un progressivo erodersi delle differenze fra sicurezza interna e sicurezza internazionale, ragion per cui il Ministero della Difesa reputa essenziale operare in tale ambiente tramite un «approccio sistemico», ovverosia tramite la collaborazione di altri Ministeri e Istituzioni. In questa ottica, si assegna particolare importanza alle collaborazioni e sinergie sviluppate e da sviluppare con il Ministero dell'Interno, con il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, con il Ministero delle Infrastrutture e delle Mobilità Sostenibili (oggi Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti), con il Ministero della Transizione Ecologica (oggi Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica), con il Ministero dello Sviluppo Economico (oggi Ministero delle Imprese e del Made in Italy), con l'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale, con il Dipartimento della Protezione Civile (Ministero della Difesa 2022, 10).

Dato questo contesto e le sue caratteristiche, gli obiettivi da perseguire includono la tutela degli interessi strategici e della sicurezza nazionale; il contributo alla stabilizzazione e pacificazione di aree le cui condizioni e dinamiche abbiano ripercussioni sull'Europa; il contributo alla politica di sicurezza delle Organizzazioni Internazionali di riferimento (NATO, UE e ONU); il contribuito al rafforzamento delle istituzioni dei Paesi ove la Difesa italiana opera.

Da questi obiettivi discende una strategia di intervento nel Mediterraneo allargato, che conferma e aggiorna quelle precedentemente adottate, dotata di una doppia connotazione. Da un lato, l'Italia deve proseguire nel suo contributo alle azioni di stabilizzazione e gestione delle crisi, basata sulla consolidata attitudine alla «diplomazia militare» e al dialogo, forte delle sue riconosciute capacità nei campi della formazione, addestramento e consulenza delle forze armate e di sicurezza locali, con l'apporto dell'industria nazionale di settore. Dall'altro lato, l'Italia deve lavorare affinché l'analisi delle condizioni nelle aree di intervento

sia più complessa, dettagliata e precisa, in particolare è importante a tal fine sviluppare un'intensa collaborazione interministeriale.

In relazione al contesto della sicurezza nel Mar Mediterraneo, particolare attenzione va naturalmente alla Marina Militare. La letteratura piuttosto limitata disponibile in materia ha notato che prima della fine della Guerra Fredda la Marina Militare italiana, che storicamente ha dovuto sostenere la «competizione interna» dell'Esercito (e successivamente anche dell'Aeronautica militare), ha avuto il suo compito principale nel contrasto alla presenza sovietica nel Mediterraneo, compresa quella rappresentata dalla componente subacquea, e nella partecipazione alla difesa dei gruppi da battaglia costituiti intorno alle portaerei USA.

Secondo gli esperti, la conclusione dell'era bipolare e il profilarsi di nuovi scenari internazionali, aperti dalla Guerra del Golfo (1990-1991) e dalla partecipazione italiana all'Operazione «Desert Storm» (1991), hanno orientato la Marina italiana verso una maggiore autonomia strategica e hanno altresì incrementato l'integrazione tra le tre Forze armate nazionali. Nel complesso le tre Armi si riconfigurarono per la partecipazione alle operazioni di polizia internazionale e la Marina ha gradualmente aumentato le proprie capacità di operare in ambiente oceanico. Ciò si riflette anche sugli orientamenti dottrinari, con la definizione, come notato, dello scacchiere del Mediterraneo allargato che comprende, dal punto di vista navale, le acque che vanno dal golfo di Guinea al Golfo Persico, aree nelle quali la Marina ha attualmente proprie unità.

In questo senso va anche l'acquisizione di nuovi assetti e materiali: se l'Italia ha ancora il suo posto e il suo ruolo nella NATO, in caso di partecipazione a un conflitto dell'Alleanza deve allo stesso tempo essere pronta ad agire autonomamente per tutelare i propri interessi che non sono tutelabili dall'intervento dell'Alleanza stessa.

Alcune di queste acquisizioni sono comuni alle tre Forze armate, altre invece sono specifiche della Marina e mostrano la nuova direzione: nel 2009 è entrata in servizio la portaerei Cavour, nave ammiraglia della flotta italiana; le nuove unità cacciatorpediniere sono di maggiore tonnellaggio rispetto alle precedenti; le nuove fregate FREMM costituiscono un vero e proprio balzo in avanti per la flotta di superficie, grazie al loro armamento a lunga gittata; sono in aumento le capacità di difesa antiaerea della flotta. Esperti e analisti hanno menzionato alcune criticità, anche per il lungo periodo, come la frequenza delle esercitazioni e le scorte del munizionamento (Dottori 2022).

Ampliando l'orizzonte, è opportuno porre in evidenza che l'Italia sta dimostrando un rinnovato interesse per la regione mediterranea. Come è stato notato da studiosi ed esperti (in particolare, Talbot e Fruganti 2023; Mezran e Pavia 2023), lo scoppio della guerra in

Ucraina nel 2022 ha prodotto come conseguenza anche un riorientamento della politica estera italiana nella direzione di un rinvigorito impegno nei confronti della regione MENA, con ambizioni olistiche. Dopo l'invasione russa, il governo italiano ha infatti intensificato significativamente il suo attivismo diplomatico all'interno del Mediterraneo allargato, anche con apposite visite diplomatiche e incontri al vertice (per esempio, Talbot e Fruganti 2023; Mezran e Pavia 2023).

In primo luogo, l'esigenza di ridurre la sua dipendenza dalle forniture energetiche russe ha spinto l'Italia a rilanciare l'attenzione nei confronti dei suoi vicini mediterranei, in particolare dei Paesi produttori di idrocarburi del Nordafrica. Sebbene l'obiettivo a breve termine di questi sforzi diplomatici sembri essere quello di garantirsi risorse alternative di combustibili fossili, l'approvvigionamento energetico appare come una dimensione di una strategia più ampia (Mezran e Pavia 2023; Talbot e Fruganti 2023), che mira a rilanciare il ruolo dell'Italia nella regione mediterranea, combinando esigenze di sicurezza e interessi economici con un approccio nuovo e *comprehensive*.

Nel 2022-2023, i Governi italiani hanno espresso l'ambizione di riconquistare il centro della scena in una regione geopoliticamente strategica per gli interessi nazionali, dopo anni marcati da dinamiche di parziale ripiegamento. Come è stato fatto notare (Talbot e Fruganti 2023), l'elemento di novità più importante in questa visione geopolitica per il vicinato meridionale è l'idea di connettere tra loro almeno tre dimensioni tradizionali della politica estera italiana nel Mediterraneo allargato: la sicurezza energetica di Roma e la sua rinnovata aspirazione a diventare un *hub* energetico per l'Europa, in posizione strategicamente intermedia tra i produttori del Nordafrica e i consumatori dell'Europa centrale e settentrionale; la gestione dei flussi migratori irregolari dall'Africa; il rafforzamento del sostegno allo sviluppo economico dell'Africa.

Grande salienza in questo disegno generale, è stata attribuita al cosiddetto «Piano Mattei», attualmente in fase di definizione, presentato dal Governo italiano nel 2023 come «un modello virtuoso di cooperazione e crescita tra l'Unione Europea e le Nazioni africane», associato all'obiettivo di instaurare partenariati reciprocamente vantaggiosi tra le parti (si veda anche Giro 2023).

All'indomani dello scoppio della guerra in Ucraina, in modo non sorprendente, la sicurezza energetica ha catalizzato gli sforzi dell'Italia nella sua politica estera. Nella ricerca di forniture energetiche alternative a quelle russe, Roma ha fatto leva principalmente su consolidate relazioni economiche e infrastrutture preesistenti, rivolgendosi principalmente ai suoi tradizionali fornitori di idrocarburi in Nord Africa. Collegata all'Italia attraverso il gasdotto sottomarino transmediterraneo TransMed, l'Algeria è emersa presto come il perno

principale della strategia di diversificazione del Governo italiano. Dopo la firma di accordi energetici nel 2022, l'Italia è diventata il primo cliente del gas naturale dell'Algeria; allo stesso tempo, il Paese nordafricano ha sostituito la Russia come principale fornitore di gas di Roma (Talbot e Fruganti 2023), come era già stato nel periodo 1995-2012 (Di Castelnuovo e Biancardi 2022).

Oltre all'Algeria, il rinnovato attivismo italiano si è esteso ad altri importanti esportatori regionali di petrolio, coniugando gli interessi energetici con un'intensa azione diplomatica che va oltre le immediate esigenze energetiche per comprendere partenariati economici e cooperazione su dossier regionali. In Nordafrica, Roma è riuscita ad assicurarsi ulteriori volumi di gas naturale liquefatto (liquefied natural gas, LGN) dall'Egitto, beneficiando della presenza di lunga data di ENI nel Paese arabo. Il ruolo dell'azienda di idrocarburi è stato cruciale anche in Libia, dove la protezione di rapporti storici e di interessi radicati continua a occupare un posto di primo piano nell'agenda della politica estera italiana, anche al di là del dossier energetico (Talbot e Fruganti 2023).

Per quanto riguarda l'impegno dell'Italia con gli Stati del Golfo Persico, il Governo ha guardato in particolare agli Emirati Arabi Uniti e al Qatar. Nel corso del tempo si sono sviluppate solide relazioni economiche con questi Stati, spaziando dalle sfide della transizione energetica nel medio-lungo periodo alle questioni di sicurezza e difesa.

Il governo italiano ha anche svolto un ruolo rilevante nel portare avanti i negoziati che hanno condotto alla firma del *Memorandum of Understanding* (MoU) tra UE e Tunisia a luglio 2023, finalizzato a gettare le basi per un partenariato strategico in vari campi, tra cui lo sviluppo economico, le relazioni commerciali e la transizione energetica. Significativamente, in questo accordo internazionale grande enfasi è stata posta anche sulla gestione delle migrazioni irregolari. L'impegno con la Tunisia si dispiega in un contesto locale irto di sfide, a causa della regressione autoritaria sul piano politico, delle difficili condizioni economiche e della vistosa crescita dei flussi migratori irregolari verso l'Europa.

Le preoccupazioni italiane per la situazione tunisina vanno peraltro di pari passo con quelle di altri Stati dell'UE. Di recente, le ambizioni e le sfide nel trovare sinergie a livello europeo sono emerse durante la Conferenza internazionale su sviluppo e migrazioni, tenutasi a Roma a luglio 2023. Organizzato su iniziativa del governo italiano, il vertice, cui non hanno partecipato Francia e Germania, è culminato nel lancio del cosiddetto «Processo di Roma», una piattaforma per sviluppare un approccio condiviso alle politiche migratorie.

Mentre, come detto, l'Italia ha contribuito in maniera decisiva ai negoziati che hanno condotto alla firma del recente MoU con la Tunisia e ha assunto la guida del «Processo di Roma», il dibattito su una politica migratoria comune dell'UE è ancora in corso a Bruxelles.

Ad oggi, le migrazioni irregolari rimangono in assoluto una delle questioni più controverse all'interno dell'Unione. Il recente attivismo italiano nel Mediterraneo ha quantomeno riacceso l'attenzione, sia all'interno dell'UE sia a livello internazionale, sul dossier migratorio e sulle numerose sfide che originano da questa regione.

Come enfatizzato di recente da alcuni analisti (Talbot e Fruganti 2023), affinché l'Italia raggiunga la preminenza geopolitica nel Mediterraneo allargato, le sinergie con i suoi partner europei appaiono cruciali. A tale riguardo, rafforzare la cooperazione ed esplorare formati flessibili alternativi, specialmente con un numero limitato di Stati UE, potrebbe essere una via promettente. Questo approccio acquista particolare rilevanza se si considera che, nell'attuale contesto geopolitico, segnato da una crescente influenza nella regione mediterranea di potenze non-europee rivali. In un'arena così complessa e competitiva, gli Stati europei potrebbero riconquistare un ruolo preminente operando all'interno di cornici e politiche comuni. In questo senso, il «Piano Mattei» potrebbe idealmente servire come pietra angolare di una più efficace azione concertata dell'UE (Talbot e Fruganti 2023). In aggiunta, rilevante sarebbe anche un maggior coinvolgimento degli Stati Uniti nella regione (Mezran e Pavia 2023; Talbot e Fruganti 2023).

Impegno e confronto costante con gli altri Stati della regione assumono una particolare rilevanza. Appuntamenti ed iniziative come la conferenza internazionale «MED Dialogues», promossa dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale in collaborazione con l'ISPI e organizzata ogni anno a Roma, ad esempio, costituiscono preziose occasioni di confronto diretto.

In conclusione, l'Italia è quindi chiamata a guardare «verso sud» e a seguire attivamente una naturale «vocazione» marittima (Berti 2021), inserendo questo rinnovato impegno nell'ambito di una cornice europea.

Conclusioni

Per l'Europa e per Italia il Mar Mediterraneo è naturalmente una regione cruciale, per ovvie ragioni politiche, di sicurezza, economiche, sociali, culturali, storiche.

Il Mediterraneo è un mare interno, relativamente angusto, sul quale si affaccia un gran numero di attori, di rango statale e non-statale; ciò può produrre anche un forte rischio di «territorializzazione» delle acque e di trasferimento sul mare anche di tensioni e ostilità nate e sviluppate principalmente sulla terra.

Nella nostra epoca, la regione del Mediterraneo si caratterizza per un elevato grado di instabilità e conflittualità, dovuta anche agli stravolgimenti avvenuti negli ultimi quindici anni, dalle cosiddette «Primavere Arabe» alle guerre civili in Siria e in altri Paesi, dalle tensioni e gli scontri tra Israele e Palestinesi all'attività di organizzazioni terroristiche come il cosiddetto Stato Islamico o *Dāʿish*.

Questi fenomeni, talora intrecciati tra loro, rappresentano sfide salienti alla sicurezza, secondo un'ampia accezione multidimensionale (non soltanto di tipo militare) che abbraccia anche, tra gli altri, i pericoli dell'estremismo violento e del terrorismo, le minacce del traffico di sostanze illecite e le sfide legate ai flussi migratori irregolari.

L'Unione Europea, specialmente dopo la fine della Guerra Fredda, è andata sviluppando un ambizioso approccio alla regione mediterranea, per quando in modo piuttosto disomogeneo. A questo proposito, occorre porre in evidenza che la UE costituisce oggi una sorta di attore «ibrido» che avoca a sé non poche delle prerogative tipiche dello Stato moderno, ma che al contempo presenta molte delle caratteristiche tipiche delle Organizzazioni Internazionali e deve tenere conto degli interessi, non necessariamente convergenti, dei suoi Stati membri.

Secondo vari studiosi e analisti, la capacità dell'UE di intervenire efficacemente sui molteplici fattori di instabilità e conflittualità nel Mediterraneo e di influire sugli altri attori operanti nella regione finora è apparsa, nel complesso, limitata. É, inoltre, stato notato, con severità, che dall'avvio del Processo di Barcellona nel 1995 a oggi nello scacchiere frammentato, mutevole e instabile del Mediterraneo, l'azione della UE non di rado si è caratterizzata per un'«oscillazione» tra «spinte ideali», in linea con la sua identità e i suoi valori (come la promozione della democrazia liberale, dello stato di diritto e del libero mercato) e iniziative pragmatiche dettate da considerazioni di realismo politico. Tale oscillazione avrebbe anche contribuito a ridurre l'efficacia degli interventi europei.

Numerosi studiosi ed esperti hanno pure sostenuto che la sicurezza degli approvvigionamenti energetici e il controllo dei flussi migratori, in aggiunta al contrasto

dell’estremismo violento e del terrorismo, sono diventati obiettivi cruciali dell'impegno dell’UE con gli Stati della regione MENA, mentre, dall’altro lato, nell’agenda europea sul vicinato meridionale e orientale lo spazio dedicato agli interventi a favore promozione della democrazia liberale e del «buongoverno» (*good governance*) si sarebbero ridotti.

In questo contesto complesso e impegnativo, la guerra di aggressione contro l’Ucraina, iniziata nel 2022, ha costituito uno sprone per riflettere con più attenzione sulla natura delle minacce nella presente congiuntura storica e sulle modalità con cui affrontarle adeguatamente e tempestivamente.

Come il recente *Strategic Compass* dell’Unione Europa ha sottolineato, la UE continuerà a preferire la diplomazia e il dialogo al confronto violento e il multilateralismo all’unilateralismo, ma deve anche essere consapevole che diplomazia, dialogo e multilateralismo devono essere sorretti da risorse adeguate per essere efficaci: è quindi necessario che l’Unione «impari a parlare il linguaggio del potere» (Strategic Compass 2022, 6).

Per quanto riguarda l’Italia, il «Mediterraneo allargato» costituisce area di prioritario interesse strategico nazionale (Ministero della Difesa 2022). Nondimeno, è stato ripetutamente osservato che in generale l’Italia talora abbia preferito voltare, per così dire, le spalle a questa fondamentale dimensione marittima per guardare verso nord, fissando il proprio baricentro strategico nel continente europeo. Oltretutto, negli ultimi anni si sono registrate dinamiche di parziale ripiegamento.

Ciononostante, in questa fase l’Italia sta dimostrando un rinnovato interesse per la regione mediterranea. Lo scoppio della guerra in Ucraina nel 2022 ha prodotto come conseguenza anche un riorientamento della politica estera italiana nella direzione di un rinvigorito impegno nei confronti della regione MENA, con ambizioni olistiche.

L’esigenza di ridurre la dipendenza dalle forniture energetiche russe ha spinto l’Italia a rilanciare l’attenzione nei confronti dei suoi vicini mediterranei, in particolare dei Paesi produttori di idrocarburi del Nordafrica, come l’Algeria. Sebbene l’obiettivo a breve termine di questi sforzi diplomatici appaia quello di garantirsi risorse alternative di combustibili fossili, l’approvvigionamento energetico appare come una dimensione di una strategia più ampia (Mezran e Pavia 2023; Talbot e Fruganti 2023), che mira a rilanciare il ruolo dell’Italia nella regione mediterranea, combinando obiettivi politici, esigenze di sicurezza e interessi economici con un approccio nuovo e *comprehensive*.

.

Acronimi

AFRICOM	United States Africa Command
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
AU	African Union
CENTCOM	Central Command
CEPOL	European Union Agency for Law Enforcement Training
CER	Centre for European Reform
CFSP	Common Foreign and Security Policy
CISE	Common Information Sharing Environment
CSDP	Common Security and Defence Policy
DDA	Deterrence and Defence of the Euro-Atlantic Area
ECOWAS	Economic Community of West African States
ECtHR	European Court of Human Rights
EMGF	Eastern Mediterranean Gas Forum
EMP	Euro-Mediterranean Partnership
ENI	Ente Nazionale Idrocarburi
ENP	European Neighborhood Policy
ENPI	European Neighborhood and Partnership Instrument
EU	European Union
EUCOM	European Comand
EUMSS	EU Maritime Security Strategy
FEMISE	Forum Euroméditerranéen des Instituts de Sciences Économiques
FREMM	Fregate europee multi-missione
FRONTEX	European Border and Coast Guard Agency
GCC	Gulf Cooperation Council
GIS	Geopolitical Intelligence Services
IAI	Istituto Affari Internazionali
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
IISS	International Institute for Strategic Studies
ISPI	Istituto per gli Studi di Politica Internazionale
LAS	League of Arab States
LNG	Liquefied natural gas
MEDA	Mesure d'Accompagnement
MENA	Middle East and North Africa
MIASIT	Missione bilaterale di assistenza e supporto in Libia
MIBIL	Missione Militare Bilaterale Italiana in Libano
MISIN	Missione bilaterale di supporto nella Repubblica del Niger
MoU	Memorandum of Understanding
NATO	North Atlantic Treaty Organization
PESC	Politica estera e di sicurezza comune
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe
RI	Relazioni Internazionali

SADC	Southern African Development Community
SSR	Security Sector Reform
TransMed	Trans-Mediterranean Pipeline
UfM	Union of the Mediterranean
UN	United Nations
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UK	United Kingdom
URSS	Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche
U.S.	United States
USA	United States of America
ZEE	Zona Economica Esclusiva

Bibliografia

- Amirah-Fernandez H. (2023). EU-MENA Relations Since the Ukraine War. In: Talbot V., a cura di, *Multipolar Dynamics in the MENA Region: Power Relations Since the Ukraine War. How is the Ukraine war affecting power dynamics in the MENA region?*. ISPI Dossier. ISPI in collaboration with Atlantic Council, 5 ottobre, https://www.ispionline.it/en/publication/eu-mena-relations-since-the-ukraine-war-146482 (consultato l'11 ottobre 2023)
- Arkan-Tuncel Z. (2022). Security Within and Beyond the Borders of Europe. Locating the European Union as a security actor. In: Bouris D., Huber D. e Pace M., a cura di. *Routledge Handbook of EU-Middle East Relations*. Routledge: Abingdon
- Attinà F. (2003). The Euro-Mediterranean Partnership Assessed: The Realist and Liberal Views. *European Foreign Affairs Review*, 8: 181-199
- Ausser P. (2022). Francia e Italia avanguardie europee nel Mediterraneo. *Limes*, 8: 93-99
- Bargués P. (2022). *The EU Strategic Compass: A Blueprint for a European Defensive and Securitisation Policy*. IAI Joint Brief. IAI, 26 maggio, https://www.iai.it/en/pubblicazioni/eu-strategic-compass-blueprint-european-defensive-and-securitisation-policy
- Berti A. (2021). Re-Discovering Italy's Mediterranean Vocation. IAI Commentary. IAI, 20 dicembre, https://www.iai.it/en/pubblicazioni/re-discovering-italys-mediterranean-vocation
- Bicchi F. (2018). 'Our size fits all': normative power Europe and the Mediterranean. *Journal of European Public Policy*, 13: 286-303
- Bull, H. (1982). Civilian power Europe: a contradiction in terms. *Journal of Common Market Studies*, 2: 149-164
- Caponio T. e Cappiali M.T. (2018). Italian Migration Policies in Times of Crisis: The Policy Gap Reconsidered. *South European Politics and Society*, 23: 115–132
- Caracciolo L. (2022). Sapore di sale. *Limes*, 8: 7-32
- Ceccorulli M. (2022). Maritime Security in the Mediterranean. In: Boşilcă R., Ferreira S. e Ryan B.J., a cura di. *Routledge Handbook of Maritime Security*. Routledge: Abingdon
- Childs N. (2023). New EU maritime security strategy: adjusting the compass. International Institute for Strategic Studies (IISS), 11 aprile, https://www.iiss.org/online-

analysis/military-balance/2023/04/new-eu-maritime-security-strategy-adjusting-the-compass/

- Colombo S. e Palm A. (2019). *Italy in the Mediterranean. Priorities and Perspectives of a European Middle-Power*: FEPS – EYU
- Costa O. (2018). The Politicization of EU External Relations. *Journal of European Public Policy*, 26: 790-802
- Cusumano E. e Riddervold M, (2023) Failing through: European migration governance across the central Mediterranean. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 49: 3024-3042
- Dandashly A. (2018). EU democracy promotion and the dominance of the security–stability nexus. *Mediterranean Politics*, 23: 62-82
- Del Sarto R. (2017). Contentious borders in the Middle East and North Africa: Context and concepts. *International Affairs*, 93: 767–787
- De Ninno F. e Zampieri F. (2022). Oltre gli stretti. la proiezione oceanica e il potere navale italiano. *Limes*, 8: 71-84
- Di Castelnuovo M. e Biancardi A. (2022). Italy's Energy Future at a Crossroads. ISPI Commentary. ISPI, 23 novembre, https://www.ispionline.it/en/publication/italys-energy-future-crossroads-36772
- Dionigi F. (2022). International Relations Theory and EU-Middle East Relations. In: Bouris D., Huber D. e Pace M., a cura di. *Routledge Handbook of EU-Middle East Relations*. Routledge: Abingdon
- Dottori G. (2022). Pronti a combattere? *Limes*: 85-92
- Duchêne F. (1973). The European Community and the Uncertainties of Interdependence. In Kohnstamm M. e Hager W., a cura di. *A Nation Writ Large? Foreign-Policy Problems before the European Community*. Macmillan: London
- Durac V. (2018). Counterterrorism and democracy: EU policy in the Middle East and North Africa after the uprisings. *Mediterranean Politics*, 23: 103-121
- Fiott D. (2023). In every crisis an opportunity? European Union integration in defence and the War on Ukraine. *Journal of European Integration*, 3: 447-462.
- Freyrie M. (2022). La Russia nel Mediterraneo: una minaccia? *AffarInternazionali*, IAI, 19 giugno, https://www.affarinternazionali.it/la-russia-nel-mediterraneo-una-minaccia/
- Galeotti, M. (2022). *The weaponisation of everything: A field guide to the new way of war*. Yale University Press: New Haven, CT
- Geddes A. (2018). The Politics of European Union Migration Governance. *Journal of Common Market Studies*, 56: 120–130

- Geddes A. e Hadj-Abdou L. (2018). Changing the path? EU migration governance after the Arab spring. *Mediterranea Politics*, 23: 142-160
- Georgakis Abbott S. (2018) The EU and the Middle East: From the Euro-Mediterranean Partnership to the Union for the Mediterranean. In: Stivachtis Y.A., a cura di, *Conflict and Diplomacy in the Middle East. External Actors and Regional Rivalries*. E-International Relations Publishing: Bristol
- Gerson, A. (2023). Stranding of the Mega-Ship Ever Given in the Suez Canal: Causes, Consequences, and Lessons to Be Learned. In: Lutmar C. e Rubinovitz Z., a cura di, *The Suez Canal: Past Lessons and Future Challenges*. Palgrave Macmillan – Springer: Cham, 231-252
- Gingeras R. (2023). An Honest Broker No Longer: The United States Between Turkey and Greece. Commentary. *War on the Rocks*, 3 gennaio, https://warontherocks.com/2023/01/an-honest-broker-no-longer-the-united-states-between-turkey-and-greece/
- Giro M. (2023). Gestire le migrazioni: il“Piano Mattei” e la sfida della governance. ISPI Commentary, ISPI, 13 luglio, https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/gestire-le-migrazioni-il-piano-mattei-e-la-sfida-della-governance-135201
- Giuffré M. (2020). *The Readmission of Asylum Seekers under International Law*. Hart: Oxford
- Gourevitch P. (2020) Domestic Politics and International Relations. In Carlsnaes W. e altri, a cura di. *Handbook of International Relations*. SAGE: London
- Greenhill K.M. (2010). *Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy*. Cornell University Press: Itacha, NY
- Handoussa H. e Reiffers J.L. (2011). *The FEMISE Report on the Evolution of the Structure of Trade and Investments Between the European Union and Its Mediterranean Partners*. FEMISE Network
- Holmes J.R. (2015). Why Are Chinese and Russian Ships Prowling the Mediterranean?. *Foreign Policy*, 15 maggio, https://foreignpolicy.com/2015/05/15/china-russia-navy-joint-sea-2015-asia-pivot-blowback/
- İpek P. e Gür V.T. (2022). Turkey’s Isolation from the Eastern Mediterranean Gas Forum: ideational mechanisms and material interests in Energy Politics. *Turkish Studies*, 1: 1-30.
- ISPI (2023). Niger, il volto del golpe. Daily Focus. ISPI, 28 luglio, https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/niger-il-volto-del-golpe-137684
- Jean C. (2012). *Geopolitica del mondo contemporaneo*. Laterza: Roma-Bari

- Kausch K. e Youngs R. (2009). The End of the ‘EuroMediterranean Vision’. *International Affairs*, 85: 963–975
- Kelley J. (2006). New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy. *Journal of Common Market Studies*, 44: 29–55
- Keukeleire S. e Delreux T. (2014). *The Foreign Policy of the European Union*. Palgrave Macmillan: Basingstoke
- Khan, I. A. e Rahman, S. (2021). Review and analysis of blockage of Suez Canal region due to giant container ship. *Marine Technology Society Journal*, 5: 39-43
- Kozhanov N., (2018). *Russian Policy Across the Middle East: Motivations and Methods*. Chatham House: London
- Kuru D., (2021). Not International Relations’ ‘mare nostrum’: On the divergence between the Mediterranean and the discipline of International Relations". *Mediterranean Politics*. 26: 145-167
- Lauwers N., Orbie J. e Delputte S. (2021). The Politicization of the Migration–Development Nexus: Parliamentary Discourse on the European Union Trust Fund on Migration. *Journal of Common Market Studies*, 59: 72–90
- Lutmar C. e Rubinovitz Z., a cura di (2023). *The Suez Canal: Past Lessons and Future Challenges*. Palgrave Macmillan – Springer: Cham
- Maccanico Y. (2020). *Anti-migration cooperation between the EU, Italy and Libya: some truths*. Disponibile da: https://www.statewatch.org/media/documents/analyses/no-356-some-truths-aboutlibya.pdf
- Manners I. (2002). Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?. *Journal of Common Market Studies*. 40: 235–258
- Marone F., a cura di (2020). *Tackling the Foreign Fighter Threat in Europe*. ISPI Dossier. ISPI, 8 gennaio, https://www.ispionline.it/en/publication/tackling-foreign-fighter-threat-europe-24756
- Marone F. e Vidino L. (2018). *Destinazione Jihad. I foreign fighters d’Italia*. Report, ISPI, https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/foreignfighter.pdf
- Maronta F. (2022). Il Mediterraneo non è USA e getta. *Limes*, 8: 47-57
- McCabe R., Sanders D. e Speller I., a cura di, (2020). *Europe, Small Navies and Maritime Security Balancing Traditional Roles and Emergent Threats in the 21st Century*. Routledge: Abingdon
- Mezran K. e Pavia A. (2023). Giorgia Meloni’s Foreign Policy and the Mattei Plan for Africa: Balancing Development and Migration Concerns. IAI Commentary. Istituto Affari

Internazionali, 27 luglio, https://www.iai.it/it/pubblicazioni/giorgia-melonis-foreign-policy-and-mattei-plan-africa

- Ministero della Difesa (2022). *Strategia di difesa e sicurezza per il Mediterraneo*, Ministero della Difesa
- Moreno-Lax V. (2018). The EU Humanitarian Border and the Securitization of Human Rights: The “Rescue-through-Interdiction/Rescue without Protection” Paradigm’. *Journal of Common Market Studies*, 56: 119-140
- Moscatelli O. e De Bonis M. (2022). Lo stallo russo e il senso di Putin per il mare. *Limes*, 8: 35-46
- Nicolaïdis K. (2004). The Power of the Superpowerless. In: Lindberg T., a cura di. *Beyond Paradise and Power: Europe, America, and the Future of a Troubled Partnership*. Routledge: Abingdon
- Noto L. (2022). Perché l’Italia non può dimenticare il Mediterraneo orientale. *Limes*, 8: 149-160
- Noutcheva G. (2015). Institutional Governance of European Neighbourhood Policy in the Wake of the Arab Spring. *Journal of European Integration*, 37: 19–36
- Pace M. (2007). The Construction of EU Normative Power. *Journal of Common Market Studies*, 45: 1041–1064
- Pace R. e Stavridis S. (2010). The Euro-Mediterranean Parliamentary Assembly, 2004-2008: Assessing the First Years of the Parliamentary Dimension of the Barcelona Process. *Mediterranean Quarterly*, 21: 90–113
- Panebianco S. (2022). The EU and Migration in the Mediterranean: EU borders’ Control by Proxy. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48: 1398–1416
- Perkowski N. e Squire V. (2019). The Anti-Policy of European Anti-Smuggling as a Site of Contestation in the Mediterranean Migration ‘Crisis’. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45: 2167–2184
- Petroni F. (2022). Artico e Baltico, i mari anti-italiani. *Limes*, 8: 59-70
- Pierson P. (2000). Increasing returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94: 251–267.
- Raineri L. e Strazzari F. (2019). (B)ordering Hybrid Security? EU Stabilisation Practices in the Sahara-Sahel Region. *Ethnopolitics*, 18: 544–559
- Riddervold M. (2018). *The Maritime Turn in EU Foreign and Security Policies. Aims, Actors and Mechanisms of Integration*. Palgrave Macmillan: London
- Roccu R. (2018). Banking on ordoliberalism? Security, stability and profits in EU’s economic reform promotion in Egypt. *Mediterranean Politics*, 23: pp. 43-61

- Roccu R. e Voltolini B. (2018).Security and stability reframed, selective engagement maintained? The EU in the Mediterranean after the Arab uprisings. *Mediterranean Politics*, 23: 182-195
- Rodríguez A. G. (2022). EU Strategic Compass: The Right Direction for Europe?. ISPI Commentary. ISPI, 16 giugno, https://www.ispionline.it/en/publication/eu-strategic-compass-right-direction-europe-35453
- Romeo I. (1998). The European Union and North Africa: Keeping the Mediterranean 'Safe' for Europe. *Mediterranean Politics*, 3: 21–38
- Ronzo S. (2023). Il Mediterraneo allargato: le sfide securitarie nell'attuale contesto geopolitico ed il ruolo dell'Italia. *Mediterranean Insecurity*, settembre.
- Rumer E. e Sokolsky R. (2021). Russia in the Mediterranean: Here to Stay. Paper. Carnegie Endowment for International Peace, https://carnegieendowment.org/2021/05/27/russia-in-mediterranean-here-to-stay-pub-84605
- Ruvinetti D. (2023). Il futuro della Wagner passa anche dalla Libia. Fondazione Med-Or, 10 ottobre, https://www.med-or.org/news/il-futuro-della-wagner-passa-anche-dalla-libia
- Saini Fasanotti F. (2023). The Wagner group's web in Libya. GIS (Geopolitical Intelligence Services), 10 ottobre, https://www.gisreportsonline.com/r/wagner-libya/
- Scazzieri L. (2020). *Gas heats up the eastern Mediterranean*. Insight. Centre for European Reform (CER), 23 aprile, https://www.cer.eu/insights/gas-heats-eastern-mediterranean
- Schmidt V. (2019). Politicization in the EU: Between National Politics and EU Political Dynamics. *Journal of European Public Policy*, 26: 1018–1036
- Siddi M. (2020). The Mediterranean Dimension of West-Russia Security Relations. In: Futter A., a cura di. *Threats to Euro-Atlantic Security. Views from the Younger Generation Leaders* Network. Palgrave Macmillan: Cham
- Strategic Compass (2022). *Strategic Compass of the European Union*. European Union
- Sweeney S. e Winn N. (2022). Understanding the ambition in the EU's Strategic Compass: a case for optimism at last?. *Defence Studies*, 2: 192-210.
- Talbot V., a cura di (2021). *The scramble for the Eastern Mediterranean: Energy and geopolitics*. Report. ISPI: Milan
- Talbot V. e Fruganti L. (2023). "Italy's Renewed Activism in the "Wider Mediterranean": A Bet for the Future". In: V. Talbot, a cura di, *Multipolar Dynamics in the MENA Region: Power Relations Since the Ukraine War. How is the Ukraine war affecting power dynamics in the MENA region?*. ISPI Dossier. ISPI in collaboration with Atlantic Council,

5 ottobre, https://www.ispionline.it/en/publication/multipolar-dynamics-in-the-mena-region-power-relations-since-the-ukraine-war-146492

- Tocci N. (2009). Firm in Rhetoric, Compromising in Reality: The EU in the Israeli–Palestinian Conflict. *Ethnopolitics*, 8: 387–401
- Tsourapas G. (2019). The Syrian Refugee Crisis and Foreign Policy Decision-Making in Jordan, Lebanon, and Turkey. *Journal of Global Security Studies*, 4: 464–481
- Unver Noi A. (2011). *The Euro-Mediterranean Partnership and the Broader Middle East and North Africa Initiative.* University Press of America: Lanham, MD
- Vai L. (2016). The European Union's Maritime Security Strategy: Cogito Ergo Sum?. In: Marrone A. e Nones M., a cura di, *Italy and Security in the Mediterranean*, IAI Research Paper. Istituto Affari Internazionali (IAI), 93-108
- Vasconcelos A. e Joffé G. (2004). Towards Euro-Mediterranean Regional Integration. *Mediterranean Politics*, 5 (Special Issue on the Barcelona Process: Building a Euro-Mediterranean Regional Community): 3–6
- Vidino L. e Marone F. (2022). Jihadist Attacks in the West: 2014-2022. Report. George Washington University, https://extremism.gwu.edu/jihadist-attacks-in-the-west
- Vidino L., Marone F. e Entenmann E. (2017). *Fear Thy Neighbor: Radicalization and Jihadist Attacks in the West*. Report. ISPI: Milan, https://www.ispionline.it/en/publication/fear-thy-neighbor-radicalization-and-jihadist-attacks-west-16784
- Voltolini B e Colombo S. (2018). The EU and Islamist parties in Tunisia and Egypt after the Arab uprisings: A story of selective engagement. *Mediterranean Politics*, 23: 83-102
- Weldes J., Laffey M, Gusterson H. e Duvall R. (1999). Introduction: Constructing Insecurity. In: Weldes J., Laffey M, Gusterson H. e Duvall R., a cura di. *Cultures of Insecurity: States, Communities and the Production of Danger.* University of Minnesota Press: Minneapolis, MN
- Whitman R. e Wolff S.,a cura di, (2012). *The European Union as a Global Conflict Manager*. Routledge: Abingdon
- Youngs R. (2006). *Europe's Flawed Approach to Arab Democracy*. Essay. CER.
- Youngs R. e Zihnioğlu Ö., (2021). EU Aid Policy in the Middle East and North Africa: Politicization and its Limits. *Journal of Common Market Studies*, 59: 126-142
- Zając J. (2015). The EU in the Mediterranean: Between Its International Identity and Member States' Interests. *European Foreign Affairs Review*, 20: 65-82
- Zvyagelskaya I. (2016). Russia, the New Protagonist in the Middle East. In: Ferrari A., a cura di, *Putin's Russia: Really Back?.* Report. ISPI: Milan.

Nota sull'IRAD e Nota sull'Autore

IRAD[6]

L'Istituto di Ricerca e Analisi della Difesa (IRAD) è l'Organismo che gestisce, nell'ambito e per conto del Ministero della Difesa, la ricerca su temi di carattere strategico.
Costituito come Centro Militare di Studi Strategici (Ce.Mi.S.S.) nel 1987 e riconfigurato come IRAD nel 2021 a seguito dell'entrata in vigore della Legge 77/2020 - art. 238 bis, l'IRAD svolge la propria opera avvalendosi di esperti civili e militari, italiani ed esteri, in piena libertà di espressione di pensiero.
Quanto contenuto negli studi pubblicati riflette quindi esclusivamente l'opinione del Ricercatore e non quella del Ministero della Difesa.

Autore

Francesco Marone è Ricercatore in Scienza politica presso l'Università degli Studi di Teramo.
È altresì *Associate Research Fellow* dell'ISPI (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale), *Associate Fellow* dell'International Centre for Counter-Terrorism – The Hague (ICCT), Paesi Bassi, e *Fellow* della George Washington University, USA.

6 http://www.difesa.it/SMD_/CASD/IM/CeMiSS/Pagine/default.aspx

9 791255 150848