

"Il futuro delle relazioni tra l'Italia e la Federazione russa" - 13 novembre 2018

- Parlare di futuro delle relazioni tra Italia e Russia impone una **riflessione sul passato**. Alcuni Stati membri dell'Unione europea e molti analisti occidentali sono allarmati da quella che viene spesso definita come una svolta pro-russa dell'Italia. Ma non si tratta di una vera e propria "svolta": l'Italia ha coerentemente e storicamente portato avanti una politica estera amichevole nei confronti di Mosca. Persino durante il periodo della Guerra Fredda, l'Italia si è fregiata del **ruolo di ponte** tra l'URSS e l'Occidente. Le **relazioni economiche** hanno spesso fatto da traino: non solo l'Italia fu il primo stato europeo, nel 1969, a concludere con l'URSS un contratto a lungo termine per le forniture di gas; sempre negli anni sessanta, grandi imprese italiane iniziarono a produrre in Russia: ne è un celebre esempio la fabbrica FIAT a Togliatti, città nei pressi del fiume Volga. Indipendentemente dal colore del governo in carica, l'Italia ha sempre mantenuto una buona relazione con l'URSS prima e con la Federazione russa poi, a livello sia commerciale che politico. Infatti, per citare anche un esempio più recente, la decisione di discutere in sede europea il rinnovo delle sanzioni ogni sei mesi venne presa proprio grazie al governo Renzi. In questo senso, si può parlare di una certa **continuità**.
- Anche **oggi le relazioni economiche sono alla base delle relazioni** con la Russia. Secondo i dati SACE, le esportazioni in Russia nel 2017 hanno rappresentato per il mercato italiano il 4,3% del totale, un valore simile a quello francese (4%) ma inferiore a quello tedesco (10%). I settori di punta dell'export sono la meccanica strumentale (37%), il tessile e abbigliamento (18%); seguono prodotti chimici (10%) e prodotti in legno (7%). Dalla Russia importiamo **soprattutto energia**: a partire dal **gas**, che alla fine del 2017 rappresentava quasi la metà delle nostre importazioni di gas totali. L'Italia, tra l'altro, mantiene il quinto posto nella classifica dei maggiori importatori di gas al mondo, dopo Giappone, Germania, USA e Cina. Appare dunque evidente la rilevanza strategica che le buone relazioni con la Russia hanno per l'economia italiana.
- Tuttavia, l'Italia ha altrettanto coerentemente mantenuto sempre una **solida posizione pro-europea**, che l'ha portata a non ostacolare formalmente le sanzioni alla Russia, anche se percepite come contrarie ai propri interessi commerciali e politici. Proprio le sanzioni sono al centro del dibattito politico europeo ed italiano. Dibattito che verte su **3 temi cruciali**:
 - 1) **L'impatto delle sanzioni**: il volume degli scambi commerciali tra Italia e Russia continua a essere inferiore rispetto agli anni prima della crisi. Tuttavia, è difficile dire quanto le sanzioni europee pesino su tale situazione vista **l'impossibilità di isolare il fattore "sanzioni" da altri fattori** chiave, in primis la **caduta del prezzo globale di petrolio e gas** e la **crisi economico-finanziaria** che ha colpito Mosca nel 2014-2015. Quest'ultima ha portato, a sua volta, a una svalutazione del rublo e alla perdita di valore d'acquisto per i consumatori russi. Secondo dati della Farnesina, i danni maggiori per l'interscambio totale tra Italia e Russia sono stati registrati nel 2016 (17,4 miliardi Euro rispetto agli oltre 21 miliardi di Euro del 2015, con una diminuzione del 23,9%). A risentirne maggiormente sono state le importazioni italiane, quindi soprattutto gas: va comunque tenuto presente che su tali ammontari incide notevolmente la riduzione del prezzo degli idrocarburi più che la diminuzione della quantità importata, che pure è scesa. Per le esportazioni italiane, invece, l'anno nero è stato il 2015 (-25,3%), un calo che ha riguardato diversi settori: - 21% per i macchinari, settore chiave del nostro export in Russia, e - 15% per le apparecchiature elettriche. Tuttavia, le **esportazioni verso la Russia sono tornate ad aumentare** nel 2017: dai € 6,7 miliardi del 2016 agli € 8,0 miliardi del 2017 (+19,7%). Nel primo semestre del 2018, invece, i valori delle esportazioni si sono attestati su livelli simili rispetto allo stesso periodo del 2017. **Il settore agroalimentare italiano è stato colpito dalle controsanzioni russe (SI VEDA SOTTO BOX SULLE SANZIONI)**: le esportazioni di beni alimentari verso Mosca sono calate dai 460 milioni dell'anno precedente all'imposizione delle sanzioni, che segnò un record per le esportazioni alimentari verso la Russia, ai 298 milioni registrati nel periodo da agosto 2017 a luglio 2018 (-162 milioni di euro).

Questi dati vanno però inseriti nel **contesto più generale dell'export italiano**, che mostra un trend positivo: negli anni 2013-2018 (luglio) esso è cresciuto complessivamente del 13% (dati Eurostat). Occorre dunque non esagerare la portata dei danni complessivi recati da sanzioni e controsanzioni all'economia italiana: essi sono limitati a alcuni settori, regioni (soprattutto Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Piemonte) e/o a periodi di tempo specifici.

- 2) **Le sanzioni hanno funzionato?** Le sanzioni europee hanno come scopo dichiarato il rispetto degli accordi di Minsk da parte della Russia. Ad oggi, nonostante la riduzione della violenza in Ucraina orientale, gli accordi non vengono rispettati – anche perché Ucraina e Russia sono in disaccordo sull'interpretazione degli stessi: mentre l'Ucraina dà più importanza alle misure di sicurezza (cessate il fuoco incondizionato), la Russia insiste sull'attuazione delle misure politiche dell'accordo (decentralizzazione, elezioni locali e garanzie di amnistia per i combattenti pro-russi). Entrambi gli stati si accusano vicendevolmente di non rispettare gli accordi e sembra difficile che la situazione si sblocchi prima delle elezioni presidenziali in Ucraina (marzo 2019). Tuttavia, si può ipotizzare che le sanzioni abbiano spinto la Russia ad adottare una posizione più cauta in Ucraina; soprattutto, le sanzioni hanno mandato un segnale importante i) di coesione interna europea nel condannare le azioni russe; e ii) di solidità dell'alleanza euro-atlantica.
- 3) **L'Italia può bloccare le sanzioni?** L'attuale governo ha espresso in più sedi la propria forte opposizione alle sanzioni. In generale, il governo ha a disposizione le seguenti **possibili opzioni**:
 - **NIET**. Tecnicamente l'Italia potrebbe porre il proprio **veto** al rinnovo sia in maniera unilaterale che coordinandosi (formando una coalizione) con altri stati membri contrari alle sanzioni (ad es. Cipro o Malta). Ciò minerebbe la credibilità della politica estera europea a livello internazionale e metterebbe l'Ue in una situazione difficile (non esiste un precedente di questo tipo). Il mancato rinnovo non riguarderebbe le sanzioni diplomatiche, l'embargo alla Crimea e le restrizioni alla cooperazione economica con la Russia, che non hanno una data di scadenza, ma farebbe decadere almeno le sanzioni economiche (le numero 4 nel box sulle sanzioni sotto). Tuttavia, questi benefici economici per l'Italia potrebbero essere messi a repentaglio da due fattori: i) l'eventualità che la Russia non revochi le sue controsanzioni; ii) l'eventualità che gli Usa impongano sanzioni secondarie (principio di extraterritorialità) contro aziende e/o banche italiane impegnate in attività economiche con attori economici russi colpiti da sanzioni americane. Inoltre, per essere credibile l'Italia dovrebbe accompagnare il veto con una strategia per il rilancio dell'iniziativa diplomatica con la Russia che includa proposte concrete per la risoluzione del conflitto ucraino. Ciò è estremamente complicato visto peraltro il numero degli attori coinvolti, e richiederebbe un dispiego notevole di risorse diplomatiche.
 - **"Yes, but..."** L'Italia potrebbe anche accettare di **rinnovare le sanzioni ma negoziando alcune condizioni** con Bruxelles – ad esempio, potrebbe richiedere maggiore flessibilità nell'applicare un certo tipo di sanzioni economiche o una parziale re-inclusione della Russia in gruppi da cui era stata esclusa a seguito dell'annessione della Crimea (in primis il G7). Anche questa strategia dovrebbe idealmente inserirsi nel contesto più ampio di una strategia di ripresa del dialogo con la Russia che, se avesse successo, porterebbe benefici reputazionali al nostro Paese. Si ipotizza anche che, nel caso in cui l'Italia percorresse una di queste due prime opzioni, potrebbe negoziare un allentamento delle controsanzioni russe sui nostri prodotti agroalimentari. Ciò potrebbe però minare la reputazione dell'Italia a livello europeo generando accuse di opportunismo.
 - **"Wait and see"**: L'Italia potrebbe continuare sulla linea dei precedenti governi ed offrire **appoggio incondizionato** al rinnovo. Ciò consentirebbe di confermare l'impegno dell'Italia in Ue e di prendere tempo per formulare una strategia diplomatica coerente alternativa alle sanzioni.
- I rapporti nei settori economico e energetico, pur strategici per l'Italia, non esauriscono il quadro complessivo dei nostri rapporti con la Russia.

- Neppure il nodo delle sanzioni e della loro abolizione/rimodulazione, se isolato dal contesto, ha di per sé un valore assoluto.
- I nostri rapporti con la Russia vanno infatti collocati in un contesto più organico e complessivo.
L'inevitabile sintesi politica che deve passo passo essere fatta deve tenere conto sia degli aspetti economici, che dell'interesse più ampio a ricoinvolgere la Russia nella soluzione delle principali crisi internazionali, come pure del carattere esemplare e identitario che i rapporti con Mosca assumono per la comunità occidentale.
- La scelta di fondo si deve basare in definitiva sulla distinzione tra partners e alleati: con i primi possiamo condividere interessi ma non necessariamente i valori; con i secondi condividiamo i valori, pur se a tratti possiamo divergere negli interessi.