

FULVIO SCAGLIONE
AUDIZIONE COMMISSIONE ESTERI SENATO 10.1.2019

1. Vorrei cominciare questo incontro con il racconto di una piccola ma recente esperienza personale. Sono stato invitato a partecipare agli incontri di un *think tank* moscovita (il Fondo Gorchakov) che si occupa di relazioni internazionali. È stata un'ottima occasione per scambi di opinioni con personaggi di notevole livello: ex vice ministri degli Esteri, ambasciatori... L'umore che si respira tra quegli "addetti ai lavori" della Russia non è né aggressivo né difensivo, non trasmette l'idea di un Paese impegnato in chissà quale offensiva o stremato da chissà quale difesa. Trasmette piuttosto stupore. Laggiù non si riesce a credere che qualcuno, per esempio gli Usa, possano pensare di agire sulla scena internazionale senza tener conto dell'opinione e degli interessi della Russia. Tale pretesa non viene considerata "cattiva" ma semplicemente assurda perché antistorica, espressione di un'epoca completamente passata.
2. Questo sentimento di stupore nasce da una lettura della storia post-sovietica che è sostanzialmente divisa in due fasi. La prima fase è quella di una sola e lunga ritirata di fronte agli interessi occidentali. Dal crollo dell'Unione Sovietica alla ristrutturazione clintoniana dei Balcani, con un gesto emblematico (il 24 marzo 1999 il premier russo Evgenyj Primakov scopre che la Nato ha cominciato a bombardare la Serbia mentre è in volo verso Washington per una visita ufficiale; allora fa girare l'aereo e torna a Mosca) che allora leggemo come l'ammissione di un'impotenza e che a distanza di anni possiamo forse leggere come un primo gesto di ribellione di fronte alla supremazia occidentale. Dall'allargamento verso Est di Nato e Ue fino ai problemi nel Caucaso con la Georgia (guerra del 2008) di Saakashvili, personaggio che non a caso riemergerà nell'Ucraina post-Maidan. Una perdita di ruolo e di influenza per nulla compensata dal "recupero" delle pseudo-repubbliche russofone e russofile di Abkhazia (240 mila abitanti), Ossetia del Sud (55 mila abitanti) e Transdnistria (470 mila abitanti). La seconda fase si può descrivere ancor più brevemente: è quella del recupero di influenza e prestigio che coincide, in buona sostanza, con l'era di Vladimir Putin e con la sua opera di rafforzamento dello Stato centralista.
3. Gli anni decisivi, in questo senso, sono il 2008, appunto per la guerra con la Georgia, e il 2009, quando il presidente Usa Barack Obama lancia il progetto del sistema missilistico Aegis Ashore, da installare in Romania e Polonia, come risposta a quella che l'amministrazione americana considerava una grave violazione russa (l'installazione dei missili da crociera Novator 9M279 ai confini occidentale della Federazione) al Trattato INF (Intermediate Range Nuclear Forces Treaty) firmato nel 1987 da Ronald Reagan e Mikhail Gorbaciov proprio per eliminare i missili a medio raggio, quelli più pericolosi per l'Europa. Il Trattato pose fine alla lunga e pericolosa questione dei cosiddetti "euromissili" e portò all'eliminazione di 2.700 vettori.
4. È proprio con i fatti del 2008 e 2009 che la Russia mostra al mondo la propria volontà di tornare a contare sulla scena internazionale, respingendo – anche con

prove di forza – qualunque azione essa consideri dannosa per i propri interessi nazionali. Sulla base di quelle decisioni Michael Specter, uno dei massimi conoscitori delle cose russe tra gli analisti americani, scrisse che si era “concluso il periodo in cui gli Usa potevano trattare la Russia come la Giamaica”. Ed è quello lo spirito con cui si arriva al 2013-2014, alla rivoluzione o colpo di Stato di Maidan, in Ucraina, ispirato e forse anche finanziato dagli Usa, a cui la Russia risponde riannettendo la Crimea e fomentando e sostenendo lo scissionismo delle pseudo-repubbliche di Lugansk e Donetsk nel Donbass. Quello che importa alla Russia, in quel momento, non è tanto il progetto di Novorossija agitato dagli indipendentisti ma in breve tempo rivelatosi illusorio (oggi le due pseudo-repubbliche contano per il 4% di tutto il territorio nazionale ucraino), bensì l’idea minacciosa che le navi da guerra americane potessero attraccare nel porto di Sebastopoli, dopo che le basi Nato erano già arrivati a 120 chilometri in linea d’aria da San Pietroburgo.

5. Questa sommaria descrizione del punto di vista russo introduce la fase più recente delle relazioni con la Russia, quella del gelo e delle sanzioni. Che può essere descritta anche in altro modo; come la fase in cui l’incomprensione (o la noncuranza) occidentale delle dinamiche interne alla Russia sembra farsi ancora più acuta. Sembra del tutto perduta o ignorata la lezione di Elena Bonner, moglie del premio Nobel per la Pace Andrej Sacharov, che era solita dire: *Rossija v glubinakh*, la vera Russia è nelle profondità della sua sterminata provincia. I borghesi cosmopoliti di Mosca o San Pietroburgo, i Navalnyj o la pur nobilissima ed eroica Anna Politkovskaja sono la vetrina di una Russia che esiste soprattutto nelle nostre speranze. Quando la Politkovskaja fu uccisa, nel 2006, un sondaggio rese noto che meno di un russo su tre l’aveva sentita nominare. Era quindi più nota in Europa che in patria.
6. Da questa noncuranza deriva una serie di leggende pericolose per la nostra comprensione della Russia. Per esempio, quella che il consenso popolare per Vladimir Putin sia solo (o quasi) frutto di un sistema repressivo in vigore nel Paese. Ovvio che il sistema lavori per agevolare il leader, ma il sondaggio del Levada Center, universalmente rispettato, di dicembre accredita Putin del 66% di consensi. E quello Vtsiom dello stesso mese, alla domanda “Approvi l’azione del Presidente della Federazione Russa”, ottiene il 66,1% di sì. In netto calo rispetto, per esempio, l’oltre 80% che Putin raccoglieva subito dopo la riannessione della Crimea.
7. Il che dimostra alcune cose. Primo, che il consenso può anche calare, e di molto, cosa che non avverrebbe se tale consenso fosse artificiale, imposto. Secondo, che le pressioni esterne, occidentali, non fanno calare il consenso per Putin, né possono sperare di modificare il quadro politico russo. Al contrario, lo rafforzano, come dimostrano gli altissimi rating ottenuti da Putin in tutta la lunga stagione del confronto aspro con l’Occidente sull’Ucraina. Mentre a farlo calare sono, semmai, le questioni interne. Nello specifico di questi ultimi mesi, come sostengono tutti gli osservatori, la riforma delle pensioni, che ha allungato l’età del lavoro sia per gli uomini sia per le donne.

8. Notare tutto questo è utile perché dal luglio 2014 le nostre relazioni (o non relazioni) con la Russia sono caratterizzate soprattutto dal regime delle sanzioni, introdotte da Usa e Ue come risposta ai fatti di Ucraina.
9. A distanza di cinque anni, ormai, possiamo e dobbiamo chiederci: il sistema delle sanzioni funziona? Ci ha permesso di raggiungere i nostri scopi?
10. Nel 2015 un *paper* della Nato (<https://www.nato.int/docu/review/2015/russia/sanctions-after-crimea-have-they-worked/en/index.htm>) concludeva senza esitare: “Le sanzioni occidentali sono state un successo perché hanno raggiunto lo scopo di danneggiare l’economia russa”. Nel suo report 2018 sulla Russia (<http://www.worldbank.org/en/country/russia/publication/rer>) , però, la Banca Mondiale ha dipinto un quadro assai diverso. È scritto nel report: “Un solido impianto macroeconomico con livelli relativamente alti di riserve valutarie (461 miliardi di dollari), un basso debito estero (29% del Pil) e importazioni coperte per 16 mesi mettono la Russia nella posizione di assorbire agevolmente gli shock esterni”.
11. Lo stesso report della Banca Mondiale mette ovviamente in evidenza anche i fattori di debolezza dell’economia russa. Per esempio, l’ancora eccessiva dipendenza dall’esportazione di petrolio e di gas, che contano ancora per il 59% di tutto l’export e valgono il 25% della raccolta fiscale dello Stato. Altre fonti ci raccontano l’eccessiva concentrazione della ricchezza privata, che per l’82% è nelle mani del 10% più ricco della popolazione, con un numero di milionari in dollari che nell’ultimo anno in Russia è cresciuto del 30%, fino a raggiungere il numero di 172 mila milionari. Può inoltre dirsi sicuramente fallito l’obiettivo che il Governo si era dato nel 2008, con il documento intitolato “Dottrina dello sviluppo socio-economico della Federazione Russa nel lungo termine”. Ovvero, raggiungere entro il 2020 lo status di “potenza leader” nell’economia mondiale nell’ambito delle “innovazioni” e ottenere “livelli di benessere pari a quelli dei Paesi più sviluppati”. Ma ancora la Banca Mondiale ci dice che il piano del Cremlino per dimezzare la quota di popolazione (oggi al 13%) che vive in povertà entro il 2024 potrà essere facilmente raggiunto anche con una modesta crescita annuale dell’1,5%. Grazie anche al prezzo del petrolio, che nel 2018 è stato in media di 71 dollari a barile (più 33% sul prezzo medio del 2017) e secondo tutte le previsioni dovrebbe restare su quelle quote anche nei prossimi tre anni.
12. Le sanzioni, inoltre, colpiscono duramente i grandi *koncern* dei super-ricchi russi, i cosiddetti oligarchi. Ma non sono gli oligarchi a pagare, bensì migliaia e migliaia dei loro operai.
13. Il regime delle sanzioni, dunque, ottiene i seguenti risultati: non colpisce l’economia russa in misura tale da spingere il Cremlino e le forze che lo sostengono a cambiare linea politica; colpisce invece la popolazione e, con la sua natura di “colpo straniero”, che viene da fuori, la rende ancor più solidale con chi tiene il timone in patria.
14. Sempre sul tema delle sanzioni e della loro efficacia, bisognerebbe tenere in conto anche il costo per chi le decide e le esercita. Sappiamo che fare un calcolo preciso è difficile, che il risultato finale dipende da diversi fattori macroeconomici, e che

spesso spesso si arriva a conclusioni dettate soprattutto dall'emotività e dagli interessi di categoria. Teniamo come potenziale dato di riferimento, tra i tanti che circolano, quello proposto dal Vienna Institute for International Economic Studies: 44 miliardi di euro di export e 900 mila posti di lavoro perduti nella Ue tra il 2014 e il 2017.

15. Per non parlare, nel caso specifico della Russia, della spinta che il regime delle sanzioni ha impresso a trasformazioni non secondarie. La prima e più significativa è la trasformazione del settore agro-alimentare russo che, nel 2016, è diventato (e proprio a spese degli Usa) il primo esportatore mondiale di grano e ha raggiunto un'area seminata a grano che è oggi il doppio di quella americana. La Russia oggi vende grano anche al Messico, cioè al confine con gli Usa, e a una lunga serie di Paesi del Medio Oriente e dell'Africa del Nord che sentono anche il "peso" della politica estera del Cremlino. Il settore agro-alimentare russo, nel 2017, ha superato l'industria degli armamenti e con 21 miliardi di dollari di introiti è diventato la seconda maggior fonte di reddito (dopo ovviamente gas e petrolio) per lo Stato russo.
16. Altra trasformazione: il regime delle sanzioni sta spingendo la Russia a esportare meno verso Ovest e più verso Est di quanto facesse prima del 2014. Importando da Est (soprattutto dalla Cina) tutta una serie di merci che prima delle sanzioni importava da Ovest, soprattutto dall'Europa. Domani, o dopodomani, potrebbe essere impossibile per l'export europeo e italiano recuperare le posizioni perse su un mercato da 150 milioni di potenziali consumatori. Una tendenza che ormai desta l'allarme degli specialisti. Richard Connolly, per esempio, direttore del Centro per gli Studi Russi europei ed euroasiatici dell'Università di Birmingham (Regno Unito), durante un recente convegno alla Chatham House di Londra ha detto chiaramente che proprio la necessità di reagire alle sanzioni ha portato la Russia a sviluppare un sistema che "le consente di continuare a sviluppare le proprie idee in politica estera".
17. Sempre Connolly ha ricordato che la Russia ha adottato quella che lui ha definito "una politica economica securitaria". Una specie di economia di guerra in cui la Banca Centrale e le altre istituzioni economiche ragionano sempre e solo sullo scenario peggiore. Per dirlo con parole di Ksenja Yudaeva, vice-presidente dell'istituto centrale, su una situazione con «un prezzo del petrolio a 35 dollari a barile (*ma abbiamo visto che le previsioni degli esperti lo pongono intorno ai 70 dollari per i prossimi tre anni*) e molte più sanzioni. Mentre il petrolio alto e il rublo svalutato consentono maggiori incassi con le esportazioni, e un rublo su sei tra quelli incassati dallo Stato russo finanziano spese poste sotto il sigillo del segreto di Stato, con ogni probabilità spese per la Difesa.
18. In altre parole, anche a causa delle sanzioni internazionali, la Russia ha approfondito la tendenza a far intervenire lo Stato nella gestione diretta delle imprese economiche. In parte come reazione al quasi Far West economico-istituzionale dell'era Eltsin. Ma in parte forse anche maggiore per una scelta dei poteri che favorirono la velocissima ascesa di Vladimir Putin, capace di salire tutta la scala gerarchica della Federazione Russa in soli dieci anni. Non va peraltro dimenticato che Putin, nei primi anni Novanta, da vice-sindaco di San

Pietroburgo, discute una tesi specialistica dedicata al ruolo strategico delle risorse naturali come leva politica per la difesa del ruolo internazionale della Russia. Di fatto, discute una tesi dedicata alla politica che, soli dieci anni dopo, avrebbe cominciato ad applicare. Con Putin lo Stato russo ha ripreso il controllo dei colossi energetici Gazprom, Yukos e Sibneft, di banche di primaria importanza come Sberbank e Vneshtorgbank, ha conservato il monopolio nella costruzione ed esportazione di armi, ha fondato società pubbliche per i diversi settori economici (da Rosnanotech a Rostekhlologii a Rosatom), ha costituito una Banca per lo sviluppo e via via così in tutti i settori più vitali dell'economia russa. Il che garantisce all'azione politica del Cremlino, in patria come all'estero, un coordinamento ed una unità d'intenti sconosciute ai Governi occidentali.

19. Per sintetizzare: non esiste una Russia messa in ginocchio dalle sanzioni. C'è invece una Russia che, anche sotto il peso delle sanzioni, si adatta e si trasforma.
20. E poi c'è la Russia che ha impiegato gli ultimi anni per realizzare una spettacolare rimonta sul fronte della politica internazionale e, in particolare, in quel Medio Oriente da cui, di fatto, era stata espulsa nel 1972, quando il presidente Sadat aveva cacciato dall'Egitto i 20 mila consiglieri militari sovietici.
21. Negli ultimi anni ho compiuto frequenti viaggi in Iraq, Siria, Libano, Israele, Palestina. Ovunque l'immagine della Russia è in ascesa, soprattutto presso gli strati più popolari. Infkuiscono le vicende della Siria, ovviamente, con quella che è ora largamente percepita come una vittoria russa. Ma il punto vero forse è un altro. Conta la grande capacità di manovra che Vladimir Putin ha mostrato nel dialogare in pratica con tutti. La Russia ha un rapporto costruttivo con Israele, anche se in Siria i due Paesi perseguono obiettivi quasi opposti. Ha una relazione complicata ma abbastanza solida con la Turchia di Erdogan, con cui aveva quasi sfiorato la guerra. La Russia non è nemica dell'Arabia Saudita, pur facendo la guerra ai terroristi finanziati dall'Arabia Saudita stessa, e non è troppo legata all'Iran, che pure ha appoggiato nella lunga e intricata vicenda del nucleare fino all'accordo del 2015.
22. La Russia, infine, esercita una notevole influenza anche in Paesi come l'Egitto o la Libia, che sono di grandissima importanza per l'estero vicino del nostro Paese.
23. In conclusione. Dopo cinque anni di sanzioni, nulla ci dice che l'economia russa stia collassando, quindi nulla ci può far pensare che sul Cremlino si eserciti una pressione tale da ipotizzare un prossimo cambio di linea politica, in Ucraina o altrove. Accade anzi forse il contrario. Diventa quindi legittimo, addirittura auspicabile, chiedersi se l'Occidente, e in particolare l'Europa, non stiano sprecando energie e opportunità in omaggio a una strategia di contenimento della Russia sbagliata o, peggio, del tutto inutile.
24. Anche perché nel frattempo, anche solo considerando questi ultimi cinque anni, la situazione globale è molto cambiata. Ricordiamo il downgrade dello status diplomatico della Ue presso gli Usa (notizia di queste ore), le sanzioni Usa contro l'export di Francia e Germania, la pressione americana – via Nato – per il riarmo dell'Europa, l'altra pressione che gli Usa esercitano per influenzare decisioni strategiche a livello di singole nazioni (penso per esempio ai gasdotti Tap in Italia e North Stream 2 in Germania) e chiediamoci: gli Usa sono certo il nostro primo

alleato ma sono ancora il primo degli amici? Sempre per quanto riguarda i cambiamenti: è ormai acclarata la frenata di alcune delle più potenti locomotive dell'economia mondiale, in Europa la Germania e in Asia la Cina. Incombe la Brexit, la Francia rischia il caos, entro il 1° marzo Usa e Cina dovranno trovare un accordo commerciale (che comunque avverrà a spese dell'Europa, se la Cina accetterà di aumentare le proprie esportazioni dagli Usa per un valore di 1.200 miliardi di dollari, come chiesto da Washington) per evitare una guerra dei dazi che scuoterebbe l'economia mondiale con effetti imprevedibili.

25. In questo contesto ha senso privarsi della possibilità di avere relazioni piene e fruttuose con un Paese come la Russia che oggi esercita un'influenza decisiva in aree strategiche del pianeta e comunque da sempre possiede il 50% delle risorse naturali della Terra? Ha senso, per dirlo in altri termini, che l'Europa lavori per regalare la Russia e le sue potenzialità alla Cina?
 26. In ultimo, sempre che in questa alta sede istituzionale sia concesso a un semplice giornalista esprimere un auspicio. L'auspicio è questo. L'attuale legislatura si è mostrata molto sensibile ai problemi internazionali. Sarebbe bello che potesse far sentire la propria voce anche nel consesso europeo per far riflettere le istituzioni comunitarie sulla strada fin qui intrapresa, che ogni giorno di più somiglia a un vicolo cieco, e avviare un serio ripensamento in proposito.
-