

AFFARI ESTERI

RIVISTA TRIMESTRALE

ANNO XXXVII - NUMERO 147

ESTATE 2005

I sei Paesi fondatori avanguardie dell'unità europea come alla Conferenza di Messina	Carlo Azeglio Ciampi	455
La vittoria del 1945 in Europa non segnò la fine dell'oppressione	George W. Bush	460
Non abbiamo nulla di cui pentirci	Vladimir Putin	463
L'Europa, l'Italia e la Germania	Michael Gerdts	466
L'aiuto pubblico allo sviluppo e la Francia	Loïc Hennekinne	475
La fine dell'alibi multilaterale	Ludovico Incisa di Camerana	489
La Russia, l'Europa e gli Stati Uniti	Carlo Jean	499
La Russia tra l'Occidente e la Cina	Franco Venturini	515
La difficile equazione cino-americana	Marino de Medici	521
La Russia e il Sessantennale della Vittoria	Piero Sinatti	526
Come evitare il <i>declassamento</i> dell'Italia alle Nazioni Unite	Francesco Paolo Fulci	535
Le alternative alla Costituzione europea	Andrea Cagiati	545
Il genio nucleare nella bottiglia	Giuseppe Cucchi	554
Verso il <i>declassamento</i> dell'Italia?	Giovanni Armillotta	563
La difesa e l'Unione Europea	Alessandra Bajec	589
L'Europa tra PESC e Consiglio di Sicurezza	Roberto Francia	600
Le prospettive del nucleare	Carlo Mancini	617
La tutela del patrimonio culturale in Iraq	Rachele Cera	635
L'Europa di Mazzini	Giuliana Limiti	644
Le foreste, una risorsa per lo sviluppo	L. Delfini e L. Sacchet	650

LIBRI

Segnalazioni (a cura di Enrico Serra, Antonio Tramontana e Giovanni Armillotta)	657
Pubblicazioni recenti (a cura di Fausto Borrelli)	661

Direttore Responsabile
CARLO RUSSO

Condirettore
ACHILLE ALBONETTI

Direzione, Redazione, Amministrazione: Largo Fontanella di Borghese 19, 00186 Roma; Tel. 06.68.78.926; Fax 06.68.33.015; Sito Internet: http://geocities.com/affari_esteri; e-mail: itafra.affest@tin.it. Una copia € 11. Abbonamento per l'interno, € 44; per l'estero, € 50. Versamenti sul c/c postale di "Affari Esteri" n. 40612004, Roma. Spedizione in abbonamento postale comma 20C, articolo 2 della Legge 662/96, filiale di Roma. Autorizzazione del Tribunale di Roma n. 12312. Stampa: Arti Grafiche S. Marcello, Viale Regina Margherita 176, 00198 Roma, Tel. 06.85.53.982. La Rivista è stata stampata nel giugno 2005.

Il trimestre

Negli scorsi mesi, il teatro di crisi più importante è stato ancora in Medio Oriente, in particolare in Iraq e in Afghanistan, ove la situazione non accenna a migliorare.

Iraq. Continuano gli attentati sanguinosi, con centinaia di vittime, soprattutto contro le forze irachene di sicurezza. In Iraq potrebbe essere necessario restare parecchi anni ed è scartata per ora la possibilità di ridurre entro breve il contingente militare.

Non a caso, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha autorizzato, il 31 maggio 2005, il prolungamento della Forza multinazionale sotto comando americano in Iraq “fino alla fine del processo politico e in conformità con la Risoluzione 1546”, cioè fino alla fine del 2005. Su richiesta delle autorità irachene, il Consiglio ha dato tale autorizzazione in maniera informale e senza adottare una Risoluzione.

L'Assemblea, eletta il 30 gennaio 2005, ha approvato la formazione di un nuovo Governo il 28 aprile, dopo quasi tre mesi. Entro il 15 agosto dovrebbe essere redatta una Costituzione, che dovrebbe condurre ad un *referendum* in ottobre e, infine, ad elezioni generali entro dicembre 2005.

Il 21-22 giugno si è tenuta a Bruxelles una Conferenza internazionale sull'Iraq, sotto l'egida congiunta degli Stati Uniti e dell'Unione Europea, alla quale hanno partecipato 85 Paesi.

Afghanistan. La presenza di eserciti stranieri è vista con crescente diffidenza. La sicurezza interna non è garantita dappertutto.

Israele e Palestina. La tregua, decisa da Sharon e Abu Mazen all'inizio del 2005, continua con difficoltà. Israele ha liberato 900 prigionieri palestinesi e si accinge a sgomberare la Striscia di Gaza. Le elezioni generali in Palestina, previste per il 17 luglio 2005, sono state rinviate a settembre. Lo sgombero degli insediamenti israeliani nella Striscia di Gaza dovrebbe iniziare a partire da agosto.

Iran. I Ministri degli Esteri della Francia, della Germania e del Regno Unito si sono incontrati a Vienna il 25 maggio 2005 con i negoziatori dell'Iran e la sospensione temporanea del programma iraniano di arricchimento dell'uranio è stata prorogata alla fine di luglio 2005, in attesa di proposte dettagliate da parte dei tre Governi europei.

Le elezioni presidenziali hanno avuto luogo il 17 e il 24 giugno. Il Presidente degli Stati Uniti Bush e il Segretario di Stato Condoleezza Rice ne hanno contestato, in termini drastici, la validità ed hanno attaccato nuovamente il regime iraniano.

Corea del Nord. Fino ad ora sono risultati vani i tentativi di riprendere i colloqui a sei (Stati Uniti, Russia, Cina, Giappone,

Corea del Sud e Corea del Nord) per il programma nucleare nord-coreano. Si è parlato anche di un possibile esperimento nucleare, mentre gli Stati Uniti minacciano di deferire il problema al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Regno Unito. Tony Blair, a seguito della vittoria del Partito laburista, è stato confermato per la terza volta al Governo, seppure con una maggioranza ridotta.

Germania. La sconfitta del Partito socialdemocratico nelle elezioni regionali del Nord-Reno Westfalia ha indotto, la stessa sera del risultato il 22 maggio 2005, il Cancelliere Gerhard Schröder a proporre lo scioglimento del Parlamento e elezioni legislative per la metà di settembre 2005, un anno prima della scadenza.

G-8. I Ministri delle Finanze del G-8 hanno condonato un debito pari a 55 miliardi di dollari a 18 Paesi (14 africani).

Italia. La Camera dei Deputati il 7 aprile ha ratificato, dopo il Senato e a grandissima maggioranza, il Trattato costituzionale dell'Unione Europea.

Unione Europea. I risultati negativi in Francia e in Olanda del *referendum* sul Trattato costituzionale hanno aperto una seria crisi. È stato spostato a metà 2007 il termine per le ratifiche.

Poco più di 50 anni fa - il 30 agosto 1954 - il Parlamento francese respinse il Trattato per la Comunità Europea di Difesa (CED). Eppure, malgrado questa grave decisione, pochi mesi dopo, il 1° giugno 2005, si tenne a Messina una Conferenza tra i Paesi fondatori. Da essa, a distanza di meno di due anni, nacquero i Trattati di Roma (mercato comune ed Euratom).

L'Italia, malgrado l'ostilità di rilevanti forze politiche alla costruzione europea, ebbe un ruolo cruciale. In un momento di crisi, è opportuno ricordare queste vicende.

Il Cancelliere tedesco Schröder ha proposto, pochi giorni dopo l'esito negativo del *referendum* in Francia e in Olanda, una riunione dei sei Paesi fondatori. Purtroppo, il Presidente dell'Olanda non ha accettato la proposta. Ma occorre insistere, come sta facendo il Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi.

La vita dell'Unione Europea deve procedere e procederà. Ma l'esigenza di un'*avanguardia* di Paesi disposti a far da traino nel settore della politica estera e di difesa ed anche in quello economico e sociale è sempre più urgente. E l'Italia potrebbe avere un importante ruolo. Perché non una seconda Messina a Bologna?

Non bisogna dimenticare che il vero obiettivo non è la Costituzione, né l'*Euro*, né il mercato comune, né l'allargamento, ma l'unità politica dell'Europa, che, tra l'altro, consoliderà la costruzione europea. (A.A.)

La pubblicazione di AFFARI ESTERI è promossa dall'Associazione Italiana per gli Studi di Politica Estera (AISPE), in collaborazione con l'Istituto di Studi Giuridici Internazionali del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR).

Il Consiglio Direttivo dell'AISPE è così composto:

<i>Presidente</i>	CARLO RUSSO
ACHILLE ALBONETTI	LUIGI GUIDOBONO
GIULIO ANDREOTTI	CAVALCHINI GAROFOLI
GIOVANNI ASCIANO	SERGIO MARCHISIO
LAMBERTO DINI	GIAN GIACOMO MIGONE
FRANCESCO PAOLO FULCI	VIRGINIO ROGNONI
FEDERICO DI ROBERTO	ENRICO SERRA
<i>Segretario</i>	GIOVANNI ASCIANO

I membri fondatori dell'Associazione Italiana per gli Studi di Politica Estera (AISPE) e della Rivista AFFARI ESTERI sono: Giuseppe Medici, Attilio Cattani, Michele Cifarelli, Aldo Garosci, Guido Gonella, Attilio Piccioni, Pietro Quaroni, Carlo Russo, Enrico Serra, Giovanni Spadolini, Mario Zagari.

Sede dell'AISPE: Largo Fontanella di Borghese, 19 - 00186 Roma
Tel. 06-68.78.926

AFFARI ESTERI ha l'esclusiva per tutti gli articoli che stampa. La loro pubblicazione non implica necessariamente il consenso della Rivista con le opinioni e i giudizi che vi sono espressi.

I nomi degli autori stampati in corsivo sono pseudonimi.

Gli Indici degli articoli e degli autori di "Affari Esteri" sono disponibili anche in Internet nel sito http://geocities.com/affari_esteri creato da Giovanni Armillotta.



I SEI PAESI FONDATORI AVANGUARDIE DELL'UNITÀ EUROPEA

di Carlo Azeglio Ciampi

Il recente soggiorno ad Aquisgrana per la celebrazione del Premio Carlo Magno ha suscitato in me alcune riflessioni che voglio condividere con Lei, Capo di Stato di uno dei Paesi che hanno dato vita al processo di unità europea.

Rimango convinto, come Le scrissi nel novembre del 2002 e del 2003, che i nostri Stati sono portatori di particolari responsabilità in seno all'Unione.

Prima fra tutte, nel momento presente, quella di ricordare ai cittadini europei, soprattutto ai giovani, che la pace di cui l'Europa gode da tre generazioni si deve all'illuminata intuizione di pochi che, già durante l'ultimo orrendo conflitto, capirono che l'Europa poteva salvarsi soltanto abbandonando i vecchi sistemi delle alleanze e mettendo in atto una progressiva integrazione.

A partire dalla fondazione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), il principio della sovranità condivisa, combinato con il metodo intergovernativo, ha fatto avanzare il progetto politico europeo.

Nei tempi più recenti, all'impulso dei nostri Paesi si devono importanti riforme istituzionali, la moneta unica, l'avvio della politica estera comune. Il disegno di unificazione - di cui Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi sono stati iniziatori - ha trasformato il volto del continente.

L'impegno comune nel negoziato sul Trattato costituzionale ha confermato la volontà di non mettere a repentaglio il patrimonio acquisito, anzi di accrescerlo.

Oggi mi rivolgo nuovamente a Lei nella ferma opinione che

Pubblichiamo il messaggio che il Presidente della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi, ha inviato ai Capi di Stato dei Paesi fondatori dell'Unione Europea il 6 maggio 2005.

la coesione, che abbiamo costruito insieme, deve rimanere il cardine dell'integrazione europea. L'evoluzione dall'originaria Comunità di sei Stati ad un'Unione a venticinque non ha intaccato la validità della visione dei padri fondatori, ma ha reso più palese la necessità urgente di strumenti di governo adeguati.

I nostri sei Stati costituiscono una combinazione unica di Paesi - dalle diverse dimensioni ma con pari diritti - che hanno promosso e sperimentato ogni tappa dell'integrazione. Sono depositari degli ideali che l'hanno sospinta in avanti; come tali, hanno una responsabilità aggiuntiva. La loro memoria storica e la loro esperienza devono continuare a sostenere l'Unione nel suo progresso unitario.

I Paesi fondatori hanno spesso operato come autentiche avanguardie: sempre aperte e mai chiuse; questo loro ruolo è un bene prezioso da salvaguardare.

Per avanzare l'Unione avrà bisogno, come per il passato, di essere stimolata da Paesi che ne tengano alte la visione e l'identità politica e culturale. L'avanzamento dell'Unione Europea richiede ora un rinnovato slancio unitario, un'autentica volontà politica per affrontare sfide determinanti per il proprio futuro: il consolidamento dell'allargamento, l'aggiornamento delle istituzioni, la crescita economica.

Il Trattato costituzionale vuole essere una risposta alle aspettative dei cittadini: assicura istituzioni di governo democratiche ed efficienti, consente all'Europa di recuperare capacità progettuale, tutela il valore insostituibile della solidarietà, consolida il sistema giuridico comunitario, rende più autorevole il ruolo dell'Unione nel mondo.

Perché un'Unione a 25 possa funzionare, è necessario che il nuovo Trattato entri in vigore nei tempi prefissati. Con questo convincimento l'Italia lo ha ratificato il 7 aprile 2005. Ogni ritardo rispetto ai tempi concordati sarebbe di danno per ciascun Paese e per l'intera Unione Europea.

Non esiste in Europa obiettivo che non possa essere raggiunto: a condizione di essere uniti ed operosi. Lo dimostra l'*Euro* che ha dato stabilità economica e valutaria all'Europa. Perché essa possa anche generare crescita economica, è urgente provvedere al

superamento dell'asimmetria - sempre più stridente - tra il governo della moneta, esercitato unitariamente, e quello dell'economia, insufficientemente coordinato fra i vari Governi.

Nel lungo periodo non vi può essere stabilità economica e sociale senza crescita; né vi può essere crescita senza stabilità. E la crescita abbisogna della realizzazione delle decisioni di Lisbona e dell'attuazione di politiche di bilancio, armonizzate con quelle monetarie, ad opera in primo luogo dei dodici Paesi che hanno messo in comune la sovranità monetaria.

Gli ideali ed i valori europei hanno consentito i successi straordinari conseguiti finora. Richiamandoci ad essi e sulla base del saldo ancoraggio costituzionale offerto dal nuovo Trattato e della ormai consolidata realtà espressa dalla zona *Euro*, sarà possibile dissipare dubbi, corrispondere alle giuste aspettative dei cittadini per un'Europa governabile, democratica, unita, autorevole nel mondo.

È questo un dovere particolare proprio degli Stati fondatori che hanno vissuto quest'intera straordinaria esperienza. Essi debbono risvegliarla in loro stessi e in tutti gli altri membri dell'Unione. In questo spirito, e insieme agli altri Stati che ne condividono l'impostazione, è essenziale che i Paesi fondatori rinnovino una comune volontà unitaria e una comune capacità progettuale.

Carlo Azeglio Ciampi



LA CONFERENZA DI MESSINA E I SEI PAESI FONDATORI

di Carlo Azeglio Ciampi

Quando nel 1951 i Governi dovettero affrontare le conseguenze e le incertezze della mancata approvazione del Trattato istitutivo della Comunità Europea di Difesa (CED), i sei Paesi fondatori non disperarono: reagirono subito a quella cocente delusione. Essi non rinunciarono affatto ad una visione unitaria del progetto europeo; intrapresero la via di una più stretta integrazione economica, come strumento per rafforzare l'unità dell'Europa.

Con questo spirito furono avviate a Messina nel 1955 le Conferenze intergovernative che portarono all'istituzione della Comunità Economica Europea (mercato comune) e della Comunità Europea per l'Energia Atomica (Euratom), per perseguire - come dichiararono nella Risoluzione finale i sei Ministri degli Esteri - "la creazione di un'Europa unita, mediante lo sviluppo di istituzioni comuni, la fusione progressiva delle economie nazionali e la creazione di un mercato comune".

Questo è il significato della Conferenza di Messina: non si torna indietro e non ci si arrende di fronte alle difficoltà; si superano gli ostacoli con rinvigorita lena; non si mette a repentaglio il patrimonio acquisito; ci si impegna per accrescerlo.

La situazione attuale è ben più avanzata di quella di cinquanta anni orsono, quando il processo comunitario era agli albori, e l'unica realizzazione da salvaguardare era la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA). Da allora sono sta-

Pubblichiamo anche il messaggio che il Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi - in occasione della celebrazione del 50° Anniversario della Conferenza di Messina, che pose le basi dei Trattati di Roma sottoscritti in Campidoglio il 25 marzo 1957 - ha inviato al professor Francesco Tomasello, Magnifico Rettore della locale Università degli Studi.

ti compiuti decisivi progressi: nella riconciliazione tra i popoli europei, nel consolidamento della democrazia, nell'abbattimento delle frontiere, nella creazione di un mercato interno, nell'avvio della moneta unica.

Il potenziamento di questi benefici è essenziale per dimostrare ai cittadini i vantaggi anche pratici dell'unità europea: occorre accelerare l'attuazione dell'Agenda di Lisbona; tutelare, innovandolo, il modello sociale europeo; dotare l'Unione di strumenti di governo e di risorse adeguati ai suoi compiti; elaborare legislazioni snelle ed efficaci; avviare progetti europei in grado di mobilitare energie per il raggiungimento di grandi traguardi di interesse comune.

Non si può addossare all'Unione Europea responsabilità che rientrano in gran parte nelle competenze degli Stati membri.

La stabilità finanziaria e valutaria della zona *Euro* va rafforzata, eliminando progressivamente la sempre più stridente asimmetria tra governo della moneta e governo dell'economia.

Nella piena consapevolezza di quanto rimanga prezioso l'esempio della Conferenza di Messina, di cui l'allora Ministro degli Affari Esteri Gaetano Martino fu storico protagonista, esprimo il mio fervido voto augurale che le celebrazioni odierne costituiscano l'opportunità per riflettere sul processo d'integrazione con le stesse lungimiranza e concretezza di cui i Paesi fondatori diedero allora prova.

Carlo Azeglio Ciampi



LA VITTORIA DEL 1945 IN EUROPA NON SEGNÒ LA FINE DELL'OPPRESSIONE

di George W. Bush

Questa settimana, le nazioni su entrambe le sponde dell'Atlantico celebrano il 60° anniversario della sconfitta di Hitler. Il male, che conquistò il potere in Germania, portò la guerra in tutta Europa e dichiarò guerra alla stessa morale. Quello che iniziò come un movimento di criminali divenne un Governo senza coscienza, quindi un impero di crudeltà infinite. Il Terzo Reich promosse il forte sul debole, invase e umiliò Paesi pacifici, perseguì una folle ricerca della purezza razziale, pianificò freddamente e realizzò l'assassinio di milioni di persone, definì il senso del male una volta per tutte.

Uomini e donne coraggiosi di molti Paesi affrontarono quel male e combatterono in anni cupi e disperati per le loro famiglie e le loro patrie. Infine, un dittatore che venerava il potere fu confinato tra le quattro mura di un *bunker* e quello della caduta della sua squallida tirannide è un giorno da ricordare e festeggiare.

Le cause possono essere giudicate a partire dai monumenti che si lasciano dietro. Il terrore nazista oggi è ricordato in luoghi come Auschwitz, Dachau, Rumbula, dove sentiamo ancora il grido dell'innocente e giuriamo a Dio e alla storia: mai più.

L'alleanza che vinse la guerra è ricordata oggi in cimiteri ben curati in Normandia, a Margraten, San Pietroburgo e altrove in Europa, nei quali rammentiamo brevi vite di grande onore e facciamo questa promessa: saremo sempre riconoscenti.

Pubblichiamo gli stralci più significativi del Discorso del Presidente degli Stati Uniti George W. Bush, tenuto a Riga in Lettonia il 7 maggio 2005, in occasione delle celebrazioni del 60° Anniversario del giorno della vittoria, conseguita in Europa dalle Forze alleate nel 1945.

Ripensando alla vittoria di sei decenni fa, richiamiamo alla memoria un paradosso. Per gran parte della Germania, la sconfitta portò la libertà. Per gran parte dell'Europa centrale e orientale, la vittoria portò il dominio di ferro di un altro impero. Il Giorno della Vittoria in Europa segnò la fine del nazifascismo, ma non pose fine all'oppressione.

L'accordo di Yalta seguì nell'ingiusta tradizione di Monaco e del Patto Molotov-Ribbentrop. Ancora una volta, negli accordi stretti tra potenti Governi, la libertà di piccole nazioni era in qualche modo sacrificabile. Eppure, questo tentativo di sacrificare la libertà in nome della stabilità lasciò un continente diviso e instabile. La prigionia di milioni di persone in Europa centrale e orientale sarà ricordata come una delle più gravi ingiustizie della storia.

La fine della Seconda guerra mondiale sollevò inevitabili interrogativi per il mio Paese: ci eravamo battuti e sacrificati soltanto per realizzare la permanente divisione dell'Europa in campi armati? Oppure la causa della libertà e i diritti delle nazioni chiedevano di più?

Infine, gli Stati Uniti e i nostri forti alleati presero una decisione: non ci saremmo accontentati della liberazione di mezza Europa e non avremmo dimenticato i nostri amici al di là della *cortina di ferro*.

Il comunismo iniziò a cedere sotto le pressioni esterne e sotto il peso delle sue stesse contraddizioni. Stabilimmo l'ideale di un'Europa intera, libera e in pace, in modo che i dittatori non potessero più riprendere e inasprire antiche rivendicazioni e il conflitto non potesse protrarsi all'infinito.

Dal privilegiato punto di osservazione di questo nuovo secolo, riconosciamo la fine della *guerra fredda* come parte di un movimento ben più ampio nel nostro mondo. Dalla Germania al Giappone dopo la Seconda guerra mondiale, fino all'America Latina, all'Asia, all'Europa orientale e centrale, e ora fino al grande Medio Oriente, il progresso della libertà è un tema rilevante del nostro tempo. E in questo tema ci sono lezioni importanti.

Abbiamo imparato che le nazioni libere crescono più forti nel tempo, perché poggiano sulla creatività e lo spirito di inizia-

tiva delle loro popolazioni. Tutti noi siamo impegnati nel far avanzare la libertà in Bielorussia. La popolazione di quel Paese vive sotto l'ultima dittatura d'Europa e merita di meglio.

Abbiamo bisogno di un realismo che comprenda le difficoltà, ma dobbiamo voltare le spalle a un pessimismo che consegna milioni di persone a una tirannia senza fine.

Abbiamo ragione di essere ottimisti. Quando la popolazione dell'Afghanistan ha finalmente avuto l'opportunità di andare al voto, ha scelto governanti umani e un futuro di libertà. Quando gli abitanti dei Territori palestinesi hanno votato, hanno scelto un *leader*, che ha optato per il negoziato e non per la violenza. Quando gli elettori iracheni si sono rivelati milioni, hanno ripudiato gli assassini, che odiano e attaccano la loro libertà.

C'è molto ancora da fare, ma la direzione degli eventi è chiara nel grande Medio Oriente: la libertà è in cammino.

Il 7 maggio di sessant'anni fa, il mondo reagiva con gioia e sollievo alla sconfitta del nazifascismo in Europa. Il giorno seguente, il generale Dwight D. Eisenhower annunciava la totale sconfitta della "più potente macchina di conquista della storia". Eppure, le grandi democrazie scoprirono presto che una nuova missione le attendeva: non soltanto battere un singolo dittatore, ma l'idea stessa della dittatura in un continente.

La libertà ha prevalso, perché abbiamo levato lo sguardo e tenuto fede ai nostri principi. Ora, la libertà dell'Europa, conquistata con coraggio, deve essere garantita con l'impegno e con la buona volontà.

Anche oggi dobbiamo levare lo sguardo. A distanza possiamo scorgere un nuovo grande obiettivo: non soltanto l'assenza della tirannide in questo continente, ma la fine della tirannide in tutto il mondo. Ancora una volta siamo chiamati a tener fede ai nostri principi e a valorizzare la libertà degli altri. Ancora una volta, se facciamo la nostra parte, la libertà prevarrà.

George W. Bush

NON ABBIAMO NULLA DI CUI PENTIRCI

di Vladimir Putin

La Grande guerra patriottica è legata a una grandissima tragedia nella storia del nostro popolo e a una grandissima prova di eroismo. Il coraggio, la fermezza, la coesione del popolo multietnico del nostro Paese divennero la forza principale che spezzò il nazismo.

Il nostro popolo, non soltanto difese la propria patria, ma liberò undici Paesi europei. Sui campi di battaglia, dal Mare di Barents al Caucaso, fu piegata la macchina militare del nazismo. Qui erano concentrate le principali forze della Germania nazista e proprio qui le sue armate subirono le perdite più rilevanti

La guerra ha rubato la vita di milioni di miei connazionali, per la maggior parte pacifici civili. Le fiamme della guerra non hanno risparmiato una sola famiglia in Russia. La mia non ha rappresentato un'eccezione. Molti dei miei parenti rimasero nella Leningrado assediata, mio padre combatté e fu ferito.

La nostra nazione ha combattuto per quattro lunghi e duri anni per garantire la vittoria. Sulla strada verso il *bunker* di Hitler, i nostri soldati hanno sconfitto 600 Divisioni nemiche.

Tre quarti dei caduti della Seconda guerra mondiale hanno perso la vita sul Fronte orientale. Dopo aver liberato il proprio territorio nel 1944, l'Esercito sovietico ha attraversato i confini per liberare altri undici Paesi europei dal flagello nazista. Un milione di nostri soldati ha sacrificato la propria vita per questo.

Nell'incontro in occasione del Sessantesimo anniversario della Vittoria, politici, diplomatici, accademici e giornalisti tor-

Pubblichiamo gli stralci più significativi del Discorso del Presidente della Federazione russa Vladimir Putin, tenuto a Mosca il 7 maggio 2005, in occasione delle celebrazioni del 60° Anniversario del giorno della vittoria, conseguita in Europa dalle Forze alleate nella Seconda guerra mondiale.

nano a interrogarsi sulle cause e sui fatti critici della Seconda guerra mondiale.

Quando valutiamo gli eventi di quegli anni, dobbiamo comprendere nella sua interezza la nostra responsabilità nei confronti delle nuove generazioni. Per questa ragione, non è soltanto importante preservare la verità storica sulla guerra, ma anche comprendere la lezione morale che ce ne viene.

Il punto di partenza degli eventi che condussero alla Seconda guerra mondiale è l'ascesa al potere del nazismo. Seminando terrore all'interno del Paese, i nazisti avviarono i preparativi per un'aggressione esterna. Non tutti gli europei compresero allora l'entità e l'aggressività del male, che l'ideologia nazista rappresentava. Le illusorie speranze e le ambizioni di poter placare Hitler, a spese degli interessi degli altri Paesi, trionfarono sul buon senso comune.

Da questo punto di vista, il Patto Molotov-Ribbentrop non si discostava in alcun modo dallo spirito degli accordi di Monaco. Entrambi si alienarono degli alleati nella battaglia contro il nazismo e sollevarono sfiducia e diffidenza reciproche. I *leader* sovietici ebbero l'impressione che Monaco non significasse soltanto la divisione della Cecoslovacchia, ma anche l'isolamento dell'Unione Sovietica.

Nel 1989, il Soviet Supremo dell'URSS - il corpo legislativo del Paese - ha fornito una chiara valutazione legale e morale del Patto Molotov-Ribbentrop. I nostri vicini baltici lo sanno bene, ma desiderano ancora vedere la Russia pentirsi in qualche modo.

Da questo punto di vista, tengo a chiarire che pretese di questo genere sono del tutto infondate e apertamente strumentali. Mi pare che il loro scopo sia quello di attrarre l'attenzione nel tentativo di giustificare la ignobile, discriminatoria politica che questi Governi portano avanti nei confronti di una considerevole parte della loro popolazione di lingua russa e quello di coprire l'onta del collaborazionismo.

Qualsiasi persona normale deve ritenersi offesa, nel momento in cui si erigono monumenti a ex membri delle SS in questi Paesi, mentre i veterani delle stesse SS sfilano in parata.

Senza addentrarmi nei dettagli, direi che le decisioni della

comunità internazionale, tra le quali l'istituzione del Tribunale di Norimberga, condannano categoricamente qualsiasi forma di collaborazione con il nazismo, indipendentemente dal momento e dal luogo in cui avvenne.

Una valutazione obiettiva degli accordi di Yalta raggiunti nel 1945 non è meno importante, se vogliamo comprendere la storia e i risultati della Seconda guerra mondiale.

Sono fermamente convinto che il loro principale significato riposasse nel desiderio dei *leader* alleati di costruire un nuovo sistema internazionale, che non consentisse una rinascita del nazismo, ma proteggesse il mondo da distruttivi conflitti globali.

L'ONU fu istituita esattamente per questo motivo. I principi della sicurezza collettiva divennero parte dell'organizzazione e furono espressi nella Carta delle Nazioni Unite.

Naturalmente, oggi gli storici possono discutere sulla razionalità e la giustezza delle decisioni prese al termine della guerra. Eppure, furono decisioni collettive, assunte dal Presidente degli Stati Uniti, dal Primo Ministro della Gran Bretagna e dal *leader* dell'Unione Sovietica.

Decisioni dettate dalle circostanze oggettive dell'epoca. Le radici del nazismo non erano state ancora tranciate, l'Europa giaceva in rovina e i vincitori non potevano fare altro che condividere la responsabilità della sua ricostruzione politica ed economica.

Il paradosso storico è che il sistema di Yalta emerse sulla base degli accordi degli alleati, ma divenne il punto di partenza di nuove rivalità e competizioni geopolitiche tra superpotenze. Parimenti, il sistema stabilì un certo equilibrio e fissò regole del gioco tese ad evitare un nuovo conflitto globale. Infine, procurò un'opportunità per muoversi verso gli Accordi di Helsinki e la distensione.

Vladimir Putin



L'EUROPA, L'ITALIA E LA GERMANIA

di Michael Gerdts

Quando mi è stato chiesto di scrivere l'articolo *L'Europa, l'Italia e la Germania* per "Affari Esteri", ho pensato che il periodo immediatamente successivo all'ultimo Consiglio europeo nel semestre di Presidenza lussemburghese sarebbe stato particolarmente interessante. Non avevo immaginato quanto sarebbero stati turbolenti gli sviluppi nell'Unione Europea in questi giorni. All'indomani dei risultati negativi dei *referendum* sulla Costituzione europea, svoltisi in Francia e in Olanda, nonché del fallimento del Vertice europeo, molti parlano della peggiore crisi mai attraversata dall'Europa.

Prima di affrontare quest'argomento tengo a precisare che non dobbiamo perdere di vista il contesto europeo nel suo complesso ed il contributo reso dalla Germania e dall'Italia all'opera di unificazione europea, al fine di comprendere l'importanza e la portata della posta in gioco.

Dopo la Seconda guerra mondiale e gli orrori che ha inflitto al mondo, l'Italia e la Germania hanno fondato, congiuntamente alla Francia e ai Paesi del Benelux, le Comunità europee.

Il contributo dell'Italia nella realizzazione dei Trattati europei è molto alto. I nomi stessi delle località, dove si svolsero le Conferenze, Messina, Venezia e Roma, ne sono una prova. La firma al Campidoglio dei Trattati istitutivi della Comunità Economica Europea e dell'Euratom, circa cinquant'anni or sono, nonché del Trattato costituzionale europeo, il 29 ottobre 2004, sono anche un'espressione di gratitudine per il ruolo eccezionale della politica e diplomazia italiane nella finalizzazione di questi Trattati - un ruolo che l'Italia ha svolto sempre in stretta col-

laborazione con i suoi *partner* europei, in particolare con la Germania.

Ricordo Alcide De Gasperi e Konrad Adenauer. Molti hanno seguito il loro esempio. Penso, per esempio, ai Ministri degli Affari Esteri Hans-Dietrich Genscher ed Emilio Colombo. È stata l'iniziativa Genscher-Colombo che, all'inizio degli anni Ottanta, mise di nuovo in moto la politica europea, portò all'Atto Unico Europeo e spianò, infine, la strada per Maastricht.

L'ultima - per il momento - testimonianza dello straordinario contributo italiano all'opera di unificazione europea è il conferimento del Premio Carlo Magno 2005 al Presidente della Repubblica Ciampi. È, in particolare, merito suo se l'Italia, quale membro fondatore dell'Unione Europea, ha fatto parte fin dall'inizio dell'Unione Economica e Monetaria.

Il raggiungimento dei criteri di convergenza nell'arco di breve tempo è stata una grande conquista, che ha suscitato grande apprezzamento nei confronti dell'Italia proprio anche in Germania.

Il Presidente Ciampi, inoltre, ha dato, tra l'altro unitamente al Presidente Federale tedesco nell'ambito di dichiarazioni congiunte - da ultimo all'inizio di marzo 2005 a Napoli - forte impulso al dibattito sul futuro dell'Europa. Soprattutto dopo il fallimento dei *referendum* in Francia e in Olanda e dell'ultimo Consiglio europeo congiuntamente dobbiamo tornare a dare impulso a favore dell'Europa.

* * *

Dal crollo del *muro di Berlino* e dalla rivoluzione pacifica nell'Europa dell'Est sono trascorsi 15 anni. Gli enormi cambiamenti allora innescati hanno interessato entrambi i nostri Paesi.

L'ampliamento sia in termini geografici che demografici ed il suo ricollocamento nel cuore politico dell'Europa hanno conferito alla Germania unita maggiore responsabilità sul versante della politica estera. Nessuno Stato dell'Unione Europea confina con tanti Stati dell'Unione come la Germania.

Proprio la Germania trae vantaggio dalla sua posizione al

centro dell'Europa, sia a livello economico, sia in merito alla questione della stabilità politica e della sicurezza di un'Europa allargata. I principi fondamentali della politica estera tedesca sono rimasti, pertanto, invariati. Il completamento dell'Unione Europea quale alleanza politica e di valori rimane il nostro principale obiettivo di politica estera. E questo obiettivo ci lega strettamente con l'Italia.

Anche per l'Italia il 1989 ha rappresentato una cesura. L'Italia, che prima si trovava sul fianco meridionale del confronto Est-Ovest, oggi, grazie alla sua vicinanza ai Balcani e al Medio Oriente, si colloca nella strategica posizione di cerniera nel nostro continente. A quest'accresciuta importanza, l'Italia ha reagito con una politica estera dinamica e con iniziative importanti per l'Europa, come quella relativa alla politica del Mediterraneo, anche durante il suo ultimo semestre di Presidenza europea.

Oggi l'Unione Europea, con la sua storia ormai cinquantennale, si trova a un crocevia.

La politica europea degli anni a venire dovrà a mio avviso affrontare le seguenti sfide fondamentali:

– Con l'allargamento a 10 nuovi membri, l'Unione Europea ha superato la dolorosa divisione del continente, che aveva fatto seguito alla Seconda guerra mondiale. Con l'adesione di dieci nuovi Stati, è aumentato considerevolmente il suo peso. La Romania e la Bulgaria entreranno a farne parte - sempre che adempiano ai loro obblighi - molto probabilmente nel 2007; se saranno soddisfatti i requisiti, nel 2005 saranno avviati i negoziati di adesione con la Croazia e la Turchia. Dopo le tormentate esperienze dei secoli scorsi, abbiamo ora l'opportunità unica di fare di tutta l'Europa uno spazio di pace e prosperità durature.

– Nel mondo globalizzato del XXI secolo l'Unione Europea si trova dinnanzi a svariate sfide internazionali, a cui deve reagire per il bene e la tutela dei suoi cittadini. Indissolubilmente legato all'allargamento è, pertanto, l'aspetto istituzionale, ossia il potenziamento della capacità d'agire dell'Unione.

Proprio in un'Unione allargata, di 25 o più Stati membri, è necessario garantire la capacità di decisione e d'azione, sia al suo interno, sia verso l'esterno. Questo è il nostro compito politico

prioritario dei prossimi anni: un'unione politica a 25 come da noi auspicata è molto di più di un mercato interno ampliato ad alcuni Stati.

– La Costituzione per l'Europa, sottoscritta il 29 ottobre 2004 a Roma dai Capi di Stato e di Governo, nonché dai Ministri degli Affari Esteri, fornisce le risposte a queste sfide.

Il processo di ratifica è, tuttavia, messo in pericolo dai risultati dei *referendum* in Francia e Olanda. Nel corso del Consiglio europeo di fine giugno 2005 non si è raggiunta un'intesa sulle prospettive finanziarie dell'Unione Europea. In alcuni Stati membri - tra cui la Germania - la politica di allargamento dell'Unione Europea è oggetto di obiezioni critiche.

Nel dibattito pubblico si delineano due possibili reazioni. Una consiste nel drammatizzare le difficoltà esistenti in modo del tutto populistico, al fine di compromettere il progetto di integrazione europea. L'altra consiste nel continuare a concepire il Progetto Europa come un progetto integrativo di ampia portata e nel risolvere su questa base le difficoltà presentatisi.

Alla luce di quanto sopra, è importante che la Germania e l'Italia adempiano al loro ruolo di architetti dell'integrazione europea e costruiscano il loro futuro comune *in e con* l'Europa. A questo sono chiamati, in modo particolare, entrambi i nostri Stati in considerazione dei loro molti interessi e punti in comune.

Nei sei settori politici seguenti individuo il fulcro della futura cooperazione italo-tedesca:

1. La Costituzione europea è un Trattato che cerca di dare una cornice soprattutto politica, ma anche economica all'Europa allargata. Esso deve preparare istituzionalmente l'Unione Europea ai compiti da risolvere in futuro, conferendole maggiore capacità d'agire, trasparenza, vicinanza ai cittadini e democrazia.

Gli esiti negativi dei *referendum* pongono l'Europa allargata dinnanzi a grandi sfide. Essi rappresentano senza dubbio una battuta d'arresto per l'integrazione europea. Ma ogni crisi cela in sé anche un'opportunità. Questa non è la fine del processo costituzionale e tanto meno del processo di integrazione. L'Europa continua ad evolversi, le sue istituzioni funzionano.

Dieci Stati membri dell'Unione Europea hanno già concluso positivamente il processo di approvazione interna della Costituzione. In Italia e in Germania i Parlamenti hanno votato a favore della ratifica a stragrande maggioranza. Altri Stati membri sono decisi a portare a termine il processo di ratifica.

Il fallimento dei *referendum*, però, evidenzia anche che i politici nel cammino verso l'Europa hanno perso il contatto con la gente. Dobbiamo riconquistare la fiducia dei cittadini nel processo di integrazione. A tal fine è importante un'analisi dei risultati in Francia e Olanda. Perché la Costituzione è stata rifiutata proprio in due Paesi fondatori? I motivi sono di varia natura ed in parte contraddittori.

Sicuramente hanno avuto un certo peso ragioni di politica interna, ma, allo stesso modo, anche considerazioni di politica europea. Soltanto pochi, però, hanno espresso un giudizio basandosi su concrete innovazioni previste dalla Costituzione. A motivare il rifiuto non sono stati argomenti riguardanti settori sostanziali, in cui la Costituzione apporta miglioramenti dell'attuale situazione giuridica (democratizzazione, Carta dei diritti fondamentali, riforma delle istituzioni).

Il Consiglio europeo del 16 e 17 giugno 2005 ha enunciato, nella sua Dichiarazione finale, che il processo politico di elaborazione di una Costituzione europea va avanti ed ha smentito le voci che, per così dire, decretavano la sepoltura del Trattato. Entriamo ora in una fase di riflessione che in tutti gli Stati membri dovrà portare ad un profondo dibattito con la partecipazione dei cittadini, della società civile, delle parti sociali, dei Parlamenti nazionali, nonché dei Partiti politici.

Nel primo semestre del 2006, il Consiglio europeo si riunirà nuovamente per valutare le risultanze dei dibattiti svoltisi nei singoli Stati e stabilire il proseguimento del processo di ratifica. L'obiettivo deve essere quello di creare una comunità di valori e un'unione politica europea.

2. La seconda grande sfida è costituita dal completamento dell'allargamento sempre nella rigida osservanza dei *criteri di Copenaghen*, nonché dall'elaborazione di strategie alternative per i *nuovi vicini*. L'allargamento a 10 Stati europei, nonché il

secondo allargamento previsto per il 2007, significano che il numero degli Stati membri in pratica raddoppia. Ciò richiede enormi sforzi di integrazione.

Ad un anno dall'ultimo allargamento, si può fare un bilancio positivo: obiettivamente, il processo di unificazione europea si sta realizzando con successo. In tutti gli Stati membri dell'Unione Europea, sia vecchi, sia nuovi, l'allargamento è diventato normalità più rapidamente di quanto molti pensassero. Se si considerano i fatti, i timori espressi ancora un anno fa da entrambe le parti non si sono avverati.

Il consolidamento dei processi di allargamento deve, tuttavia, andare di pari passo con un'attiva politica di buon vicinato nei confronti dei nuovi Paesi confinanti al Sud e all'Est, per evitare la formazione di nuove linee di separazione. La Germania e l'Italia hanno un interesse primario per lo sviluppo di stretti rapporti con i Paesi limitrofi. La politica di partenariato e allargamento dell'Unione mira all'ampliamento dell'area di stabilità, pace, sicurezza e benessere sul nostro continente. La decisione dell'Unione Europea di prospettare alla Turchia l'avvio dei negoziati di adesione è chiara espressione di questa politica.

3. In terzo luogo va rafforzata la Politica estera e di sicurezza comune. L'Unione Europea in futuro sarà sempre più chiamata in causa come soggetto di politica estera - con un potenziale di circa 450 milioni di abitanti ed un prodotto sociale lordo pari ad un quarto dell'economia mondiale - soprattutto in caso di crisi regionali e per affrontare nuovi e crescenti rischi quali il terrorismo internazionale, la proliferazione delle *armi di distruzione di massa* e dei missili balistici.

Nessun Stato europeo può rappresentare, da solo o nell'ambito di alterne alleanze, i propri interessi verso l'esterno in modo efficace e a lungo termine. Questa è la consapevolezza decisiva che negli ultimi anni, dalla nascita della Politica europea di sicurezza e di difesa al Consiglio europeo di Colonia, ha portato alla rapida creazione di una concreta capacità d'agire dell'Unione nella gestione delle crisi, sia a livello militare, sia a livello civile - nell'ambito della Politica estera e di sicurezza comune.

Al contempo è necessario sviluppare, ulteriormente e in

modo cooperativo, il rapporto strategicamente centrale con gli Stati Uniti e la NATO. Anche qui intravedo una coincidenza dei principi fondamentali della politica estera tedesca ed italiana.

A questo proposito, desidero segnalare l'intensa cooperazione militare delle Forze armate italiane e tedesche nei Balcani, di cui forse l'opinione pubblica non è pienamente consapevole. Siamo, tra l'altro, le uniche nazioni presenti nel Kosovo con una brigata congiunta, che adempie alle proprie mansioni con successo e silenziosamente. L'Italia e la Germania hanno dato, inoltre, un contributo determinante, affinché l'Unione Europea assumesse responsabilità in Bosnia-Erzegovina, fornendo un esempio pratico di una collaborazione orientata al futuro.

Un ulteriore straordinario esempio del successo della nostra collaborazione, anche transatlantica, è costituito dall'Afghanistan. Chi avrebbe mai pensato che i cittadini di un Paese martoriato dal terrorismo e dalla tirannide nel giro di pochi anni avrebbero eletto il proprio Presidente e si sarebbero dati una Costituzione? La Germania ha istituito due *Provincial Reconstruction Team* a Kunduz e Faizabad, composti da diplomatici, istruttori di polizia e volontari per la ricostruzione, nonché da soldati della *Bundeswehr*. Con la creazione di un analogo *Provincial Reconstruction Team* italiano ad Herat, il 31 marzo 2005, sarà ora possibile approfondire ulteriormente la nostra cooperazione in Afghanistan.

Non voglio tacere sul fatto che l'Italia e la Germania avevano opinioni divergenti in merito alla crisi in Iraq. Da questo dobbiamo, tuttavia, trarre insegnamento nell'interesse di un futuro potenziamento della politica estera e di sicurezza comune, convogliando le nostre forze congiunte sulla promozione della costruzione di strutture politiche democratiche.

La Germania - al pari dell'Italia - fornisce un considerevole contributo alla stabilizzazione in Iraq. La quota tedesca del debito cancellato all'Iraq, nell'ambito del *Club di Parigi*, ammonta a circa 4,7 miliardi di *Euro*. Noi ci impegniamo nella ricostruzione politica ed economica ed abbiamo avviato per primi, con molto anticipo, programmi di successo volti all'addestramento e all'equipaggiamento di soldati e poliziotti iracheni

negli Emirati Arabi Uniti.

4. È altresì di primaria importanza favorire la crescita economica all'interno dell'Unione Europea. Durante le venticinquesime consultazioni governative italo-tedesche, svoltesi a Roma il 13 ottobre 2004, si è raggiunta un'intesa anche in merito al Patto di stabilità e di crescita dell'Unione Europea.

Il Cancelliere Federale Schröder ha ribadito che il Patto di stabilità si chiama appunto anche Patto di crescita e che, dopo tre anni di stagnazione economica, bisogna in prima linea puntare sul potenziamento dello sviluppo in Europa. Al Vertice di Primavera, tenutosi nel marzo 2005, si è riusciti congiuntamente a far valere questa interpretazione del Patto - verso una maggior crescita in Europa.

Nel quadro della valutazione intermedia della *Strategia di Lisbona*, questo Vertice dell'Unione Europea si è concentrato su crescita e occupazione. Proprio sulla base dell'interconnessione delle nostre economie nazionali, che si annoverano tra le più grandi nell'Unione Europea, la Germania e l'Italia sono chiamate nel proprio interesse nazionale ad agire congiuntamente.

Il peso degli scambi bilaterali fa sì che la prosperità economica ovvero un rallentamento nello sviluppo di uno dei due Paesi si ripercuota immediatamente sull'altro. All'Italia non può essere indifferente la situazione del Paese, a cui è diretto oltre il 14 per cento delle sue esportazioni, e questo vale viceversa anche per la Germania, la quale deve auspicare che l'Italia, uno dei principali Paesi importatori dei prodotti tedeschi, mantenga il proprio potenziale economico.

5. In considerazione delle loro comparabili situazioni finanziarie, la Germania e l'Italia si trovano dinnanzi alle stesse sfide: un'intesa sulla ripartizione delle risorse nell'Unione allargata è difficile, come dimostrato dal Consiglio europeo di giugno 2005. Malgrado l'attento intervento della Presidenza lussemburghese, non si è giunti ad un'intesa. La Germania e l'Italia erano aperte al compromesso. È deplorabile che sia stata sprecata un'opportunità di lanciare un segnale dopo il fallimento dei *referendum*, per dimostrare che l'Unione è capace di agire in una questione così importante come quella delle prospettive finanziarie.

I prossimi mesi devono essere utilizzati per garantire le basi e le risorse finanziarie per il futuro dell'Europa.

6. Ritengo, infine, necessario il completamento dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Di primaria importanza in questo contesto è lo sviluppo di una politica comune europea in materia di asilo e immigrazione. Questi ambiti politici oggi sono strettamente connessi con questioni di sicurezza interna, in particolare nella lotta al terrorismo internazionale.

Il Consiglio europeo del novembre 2004 ha presentato un nuovo ambizioso programma pluriennale, denominato *Programma dell'Aja*, avente come principale obiettivo la costruzione di un sistema di asilo comune europeo. La Germania si adopererà, assieme all'Italia, affinché questo programma sia portato avanti per il bene dei cittadini europei, tenendo conto delle nuove sfide del mondo globalizzato con tutti i suoi rischi.

Un ottimo presupposto è che ad occupare una posizione decisiva in seno alla Commissione sia un esperto Vice Presidente, nonché Commissario alla giustizia, libertà e sicurezza come Franco Frattini.

Dopo la sconfitta referendaria in Francia e Olanda ed il fallimento dell'ultimo Consiglio europeo, l'Europa sta attraversando in una seria crisi. Nella prospettiva tedesca si può uscire da questa crisi soltanto portando avanti con coraggio ed ambizione lo sviluppo di un'approfondita Unione Europea politica. Solamente una comunità di valori europea, che sia in grado di agire politicamente e che prosperi economicamente, può vincere le sfide future, può togliere alla gente il timore della globalizzazione e può creare un'identità europea. Lo sviluppo prioritario di una zona di libero scambio pura e semplice sarebbe un regresso storicamente non compensabile.

In questa difficile situazione, l'Italia e la Germania possono conferire impulsi essenziali al futuro di un'Europa moderna politicamente unita, in grado di agire verso l'esterno nel XXI secolo.

Michael Gerdts



L'AIUTO PUBBLICO ALLO SVILUPPO E LA FRANCIA

di Loïc Hennekinne

In molti settori dell'opinione pubblica mondiale, compresa quella italiana, si registra un diffuso scetticismo riguardo all'utilità dell'aiuto pubblico allo sviluppo. Come se gli *obiettivi del Millennio*, definiti nel 2000 a New York, potessero realizzarsi spontaneamente, grazie ai progressi della globalizzazione e dell'apertura economica.

La cosa essenziale da fare sarebbe, quindi, quella di aiutare i Paesi in via di sviluppo ad adottare politiche efficienti e creare un ambiente favorevole agli investimenti privati. In questa prospettiva, il ruolo dei negoziati condotti in seno all'Organizzazione Mondiale del Commercio ha la stessa importanza cruciale dell'impegno ad aumentare gli aiuti preso in occasione del Vertice del Millennio.

Non è mia intenzione negare il ruolo chiave della crescita economica nella riduzione della povertà. Né l'effetto di stimolo o di barriera che può svolgere la politica commerciale. Inutile ripetere che tutti i grandi *boom* economici degli ultimi cinquant'anni sono stati resi possibili da una crescita sostenuta e dall'aumento esponenziale delle esportazioni.

I numeri parlano chiaro: un incremento del 5 per cento della quota di mercato dei Paesi in via di sviluppo nel commercio mondiale procurerebbe a questi ultimi un aumento di reddito di 350 miliardi di dollari, pari a sette volte l'ammontare complessivo dell'aiuto pubblico allo sviluppo.

Ciononostante, non si continua a parlare del volume dei trasferimenti di risorse dal Nord verso il Sud e l'attuale agenda della comunità internazionale apre l'opportunità per nuove iniziative -

in primo luogo con gli scambi previsti tra i principali finanziatori mondiali al G-8 di Gleneagles a luglio, e in seguito nel quadro del Vertice delle Nazioni Unite di settembre. Tenterò di dimostrare che questo è soltanto in apparenza un paradosso.

La lunga storia degli impegni della comunità internazionale

Il trasferimento finanziario netto rimane uno strumento senza il quale la politica degli aiuti allo sviluppo non riuscirebbe, in gran parte dei casi, a raggiungere i suoi obiettivi. Malgrado le loro differenze, tutte le teorie economiche sullo sviluppo concordano sul ruolo decisivo dell'accumulo di capitale e sull'esistenza di un tasso di investimenti al di sotto del quale la dinamica della crescita non può scattare.

Sono passati cinquant'anni da quando Rostow individuò quattro criteri essenziali per il decollo dell'economia (*take off*): l'aumento significativo del tasso di investimenti (dal 5 al 10 per cento del reddito nazionale) e l'introduzione del progresso tecnico nei diversi settori di attività; l'incremento della produttività del lavoro; l'emergere di diversi settori trainanti a forte crescita; e, infine, un contesto politico favorevole alla crescita.

Questa analisi ha un corollario logico: il circolo vizioso della povertà, circolo chiuso fintanto che la capacità di risparmio non consente di alimentare né la domanda, né l'offerta.

Ciò che dicono i teorici lo possiamo intuire anche con il buon senso. Prendiamo uno sperduto villaggio sub-sahariano. I suoi abitanti non usufruiscono di un sistema di istruzione efficiente, né di adeguate strutture sanitarie. Ogni donna partorisce in media cinque o sei figli. Niente strade, niente banche, niente assicurazioni, niente servizi pubblici.

Per quale motivo un'impresa privata dovrebbe scegliere di andare a stabilirsi in quel villaggio? Avrebbe difficoltà a reperire mano d'opera qualificata, per non parlare dell'assenza di infrastrutture essenziali nel settore dei trasporti, delle comunicazioni o dell'energia. Soltanto gli aiuti esterni, che consentano la scolarizzazione dei bambini, il controllo della fertilità, l'allesi-

mento dei servizi e delle strade, sono in grado di rilanciare una dinamica economica.

Facciamo un passo indietro. La comunità internazionale ha preso, vertice dopo vertice, importanti impegni finanziari, che non sempre sono stati rispettati. Sono stati compiuti progressi spettacolari. Dal 1990 ad oggi, 130 milioni di individui sono usciti dalla povertà estrema (meno di un dollaro al giorno); la fame è diminuita; si è ridotto il tasso di mortalità infantile.

Mancava, tuttavia, un programma di lavoro globale, che il Vertice mondiale dei Capi di Stato tenutosi nel 2000, a New York, ha permesso di definire fissando gli *Obiettivi di sviluppo del millennio*, da raggiungere entro il 2015: dimezzare la povertà estrema e la malnutrizione; garantire l'istruzione primaria per tutti; ridurre di due terzi la mortalità dei bambini al di sotto dei cinque anni; arginare l'AIDS e sconfiggere la malaria; dimezzare la percentuale di popolazione mondiale, che non ha accesso all'acqua potabile e agli impianti di igienizzazione, ecc.

I lettori noteranno sicuramente la grande umiltà di tali obiettivi, in realtà modesti rispetto ai bisogni legittimi, ma pur sempre indispensabili, poiché il Sud non potrà crescere soltanto grazie al settore privato.

Questa meta condivisa dalla comunità internazionale comporta la necessità di reperire nuove risorse finanziarie da individuare con precisione: entro il 2015 bisognerà quasi raddoppiare il volume degli aiuti, passando da circa 65-70 miliardi di dollari l'anno a circa 120-130 miliardi. La differenza (minimo 50 miliardi di dollari l'anno) può sembrare notevole.

Il Presidente Chirac si è espresso in toni inequivocabili nel discorso pronunciato il 26 gennaio 2005 al Forum Economico Mondiale di Davos, quando ha affermato che queste somme sono in realtà irrisorie rispetto alle ricchezze generate dalla globalizzazione e rispetto "ai 40 mila miliardi di dollari del prodotto nazionale lordo mondiale, agli 8 mila miliardi annuali del commercio internazionale, ai 1.500 miliardi di dollari generati dalla crescita nel 2004".

Se ne potrebbe dedurre, con un semplice calcolo, che le risorse aggiuntive che dobbiamo adesso reperire corrispondono al

3-4 per cento dell'aumento annuo della ricchezza mondiale. Spetta ad ognuno di noi giudicare, se si tratta di un obiettivo modesto o ambizioso.

La dura verità dei numeri. Una premessa: calcolare l'aiuto pubblico allo sviluppo

Chi decide di ricercare degli strumenti per misurare con esattezza lo sforzo di solidarietà dei Paesi ricchi, si armi di pazienza. La nozione di aiuto pubblico allo sviluppo (APS) comprende sicuramente i trasferimenti di denaro pubblico dal Nord verso il Sud (le categorie geografiche sono state definite con esattezza, Paese per Paese, dal Comitato per l'aiuto allo sviluppo dell'OCSE).

Ma i contorni di questa nozione la rendono poco leggibile e poco utilizzabile. Essa include, al tempo stesso, i doni e i prestiti concessi a tassi agevolati, che in realtà hanno ben poco a che fare con la generosità. Comprende, inoltre, le cancellazioni del debito - anche se queste ultime non si riferiscono a flussi finanziari attuali. Gli specialisti hanno quindi dovuto, negli ultimi anni, individuare all'interno dell'APS la quota corrispondente ai trasferimenti finanziari effettivi - con ciò ridimensionando l'ottimismo dei molti, che avevano tenuto a sottolineare la *nuova generosità* della comunità internazionale.

Paesi ricchi sempre meno solidali

Se analizziamo il periodo 1990-2002, preso a riferimento nell'ultimo Rapporto mondiale sullo sviluppo umano predisposto dal Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo, è doveroso osservare che lo sforzo dei principali Paesi industrializzati, rapportato al loro reddito nazionale lordo, è spesso diminuito in misura considerevole.

È il caso del principale donatore, gli Stati Uniti (13 miliardi di dollari di APS nel 2002), che hanno quasi dimezzato l'entità del loro sforzo. Soltanto una mezza dozzina di Paesi euro-

pei sono riusciti ad arginare questo declino e, fra questi, il caso del Regno Unito è l'eccezione più notevole, considerata l'entità delle somme coinvolte (4,6 miliardi di dollari nel 2002).

La Francia ha cercato di reagire a questa situazione adottando degli obiettivi di crescita dell'APS a medio termine. Si dovrebbe, quindi, raggiungere lo 0,44 per cento del prodotto interno lordo francese nel 2005, lo 0,5 nel 2007 e lo 0,7 nel 2012.

È difficile valutare l'impatto di questo sforzo contenuto dei Paesi industrializzati sui beneficiari. Ma anche qui la tendenza è chiara e brutale: mentre nel 1990 l'APS corrispondeva all'1,5 per cento del prodotto interno lordo dei Paesi in via di sviluppo, nel 2002 ha rappresentato soltanto lo 0,7 per cento (2). Con, a seconda dei casi, dei disimpegni carichi di conseguenze per al-

TABELLA 1. EVOLUZIONE DELLO SFORZO NEL SETTORE DELL'AIUTO PUBBLICO ALLO SVILUPPO DEI PRINCIPALI DONATORI (1)

Sforzo in crescita	Percentuale del reddito nazionale lordo	
	2002	1990
Lussemburgo	0,77	0,21
Irlanda	0,40	0,16
Austria	0,26	0,11
Spagna	0,26	0,20
Regno Unito	0,31	0,27
Danimarca	0,96	0,94
Sforzo in calo	2002	1990
Stati Uniti	0,13	0,21
Australia	0,26	0,34
Italia	0,20	0,31
Paesi Bassi	0,81	0,92
Germania	0,27	0,42
Canada	0,28	0,44
Francia	0,38	0,60
Norvegia	0,89	1,17

(1) Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo, *Rapporto mondiale sullo sviluppo umano 2004*, allegato 16.

(2) Fonte: *Ibidem*, allegato 18.

cune economie, che a volte si sono viste dimezzare l'ammontare dell'aiuto esterno.

Contemporaneamente, abbiamo assistito alla concentrazione di risorse in alcune zone specifiche, ad iniziare da quelle in situazione post-bellica o di ricostruzione (Timor Est, Territori palestinesi, Mozambico, Ruanda, Cambogia e, più di recente, le regioni del Sud-Est asiatico colpite dallo *tsunami*). Per quanto sia giusto rallegrarsi di quest'ultimo punto, bisogna tuttavia essere consapevoli degli eventuali effetti di esclusione, generati dalla forte copertura mediatica di alcuni conflitti.

TABELLA 2. EVOLUZIONE DELL'AMMONTARE
DELL'AIUTO PUBBLICO ALLO SVILUPPO
PER ALCUNI BENEFICIARI (3)

Sforzo in crescita	Percentuale del prodotto interno lordo	
	2002	1990
Timor Est	56,6	s.d.
Territori palestinesi	47,6	s.d.
Sierra Leone	45,1	9,4
Mozambico	57,2	40,7
Mauritania	36,7	23,3
Etiopia	21,6	11,8
Ruanda	20,6	11,3
Cambogia	12,2	3,7
Sforzo in calo	2002	1990
Bangladesh	1,9	7,0
Papua-Nuova Guinea	7,2	12,8
Togo	3,7	16,0
Lesotho	10,7	23,0
Gambia	17,0	31,3
Guinea-Bissau	29,2	52,7
Vanuatu	11,7	33,0
Guyana	9,0	42,6
Gibuti	13,0	46,4
Guinea equatoriale	1,0	46,0

(3) Ibid.

Eppure, gli analisti hanno intravisto un'inversione di tendenza ed una ripresa della crescita dell'APS mondiale a partire dal 2001.

Questo sussulto merita di essere analizzato e, se lo osserviamo più da vicino, la distinzione tra la nozione di APS e quella di trasferimenti di risorse effettivi acquista tutto il suo significato: nel periodo 1998-2003, la metà dell'aumento totale dell'APS è rappresentata dall'incremento dei trasferimenti effettivi.

Quindi, l'aumento dell'APS mondiale di 6 miliardi di dollari registrato nel 2002 include certamente i 2 miliardi in più a favore dei Paesi in via di sviluppo, ma include anche un miliardo di aiuti straordinari all'Afghanistan e al Pakistan (nel quadro del dopo 11 settembre 2001) e, soprattutto, 3 miliardi di cancellazione del debito.

Inoltre, il forte aumento del 2003 (+ 10,5 miliardi di dollari) si spiega in gran parte - circa 8 miliardi - con il deprezzamento del dollaro rispetto all'*Euro*, alla sterlina e allo yen (valute nelle quali sono effettuati i versamenti dei principali donatori non americani), nonché con gli sforzi intrapresi per la ricostruzione dell'Iraq (2 miliardi di dollari).

Il fenomeno più preoccupante rimane senz'altro quello del lento movimento che porta a sostituire, da parte dei donatori, l'aumento degli aiuti con le iniziative di cancellazione del debito bilaterale.

TABELLA 3. QUOTA DEI TRASFERIMENTI FINANZIARI EFFETTIVI NELLA RECENTE EVOLUZIONE DELL'APS (4)

(Miliardi di dollari)	1998	2001	2002	Evoluzione 1998-2003
APS	52	52	58	+ 12 per cento
Trasferimenti finanziari effettivi	33	33	35	+ 6 per cento

(4) Jean-Pierre Landau, *I nuovi contributi finanziari internazionali*, Documentation Française, Parigi, 2004, p. 38.

Non che questo tipo di misura, che prevede numerose varianti (cancellazione totale, alleggerimento o, come fa sempre più spesso l'Italia, cancellazione condizionata all'impegno del beneficiario ad investire le somme coinvolte in progetti strutturali) sia inutile. Ma nessuno avrà da ridire sul fatto che l'impatto sulla dinamica dello sviluppo della cancellazione di un debito, che risale a molti anni fa, è minimo, rispetto a quello dell'apporto di nuovi crediti, destinati a finanziare progetti mirati alla creazione di nuove infrastrutture, alla cooperazione sanitaria o alla formazione.

Ricordo al riguardo che l'iniziativa HIPC (*Paesi poveri molto indebitati*), che è il parametro di riferimento della comunità internazionale, è stata adottata alla fine degli anni '90 in un contesto molto particolare, che spingeva a dare la precedenza alle riforme strutturali, mentre era prima di tutto necessario contenere l'impatto delle crisi finanziarie a ripetizione (crisi messicana del 1994, crisi asiatica del 1997, crisi russa del 1998, crisi brasiliana del 1999, ecc.).

Poiché sono contabilizzati nel quadro dell'APS alla stregua dei nuovi crediti, vi è oggi motivo di temere che gli alleggerimenti del debito finiscano, per i Paesi donatori, per diventare più un'operazione di facciata che non un vero e proprio sforzo di solidarietà.

Un'eccessiva volatilità

Fra le aspettative dei Paesi in via di sviluppo compare anche, oltre all'auspicio di un incremento dei trasferimenti finanziari, quello di una maggiore prevedibilità degli aiuti esterni, che possono rappresentare una quota importante del loro reddito (cfr. tabella 2).

Difatti, gli impegni di credito variano considerevolmente da un anno all'altro. Si osserva per di più che in media i versamenti effettivi sono inferiori del 20 per cento - in particolare a seguito di cambiamenti politici o di grandi mobilitazioni della comunità internazionale, che generano episodi di forte aumento degli impegni.

A ciò si aggiunge, nelle varie capitali, il gioco degli aggiustamenti di bilancio nel corso dell'anno, con conseguenze inevitabili sui crediti destinati alla cooperazione: progetti sospesi, credibilità dei donatori intaccata e, nella peggiore delle ipotesi, contenziosi con gli operatori incaricati di attuare i progetti. Anche di recente i nostri due Paesi si sono scontrati con queste situazioni aleatorie, in particolare nel 2003-2004.

La conseguenza per i Paesi in via di sviluppo è molto chiara: è impossibile contare sull'affidabilità degli impegni presi per anticipare i versamenti futuri. L'aiuto esterno può di conseguenza rivelarsi un'ulteriore fonte d'instabilità per i Paesi beneficiari, mentre dovrebbe al contrario contribuire ad attutirne le crisi economiche.

La lezione da trarne, a mio parere, è molto semplice: oltre a nuovi crediti, i Paesi in via di sviluppo hanno bisogno di finanziamenti prevedibili e stabili, ossia basati su meccanismi permanenti. Per quei settori che non possono contare sul sostegno privato, quali l'istruzione o la salute, questo carattere permanente è una condizione prioritaria.

*Un'occasione da non perdere per la comunità internazionale.
Il bilancio a mezze tinte delle iniziative più recenti*

Innanzitutto, il primo compito dei donatori è di individuare degli obiettivi, sui cui far convergere lo sforzo comune. Con un impegno protratto nel tempo di 2 miliardi di dollari l'anno è possibile finanziare la ricerca per un vaccino contro la malaria.

Un finanziamento della stessa entità consente di garantire l'istruzione primaria per tutti i bambini dell'Africa sub-sahariana. Impegnando per alcuni anni circa 100 milioni di dollari l'anno si garantisce il reinserimento dei 300 mila bambini soldato recensiti oggi nel mondo. Dopodiché, bisogna individuare le fonti di finanziamento, e qui cominciano le difficoltà.

Malgrado gli ostacoli, negli ultimi anni sono state sviluppate tre importanti iniziative per coordinare e pianificare gli impegni dei donatori:

– il Fondo per i vaccini, istituito nel 1999 allo scopo di finanziare l'accesso alla vaccinazione nei settantacinque Paesi più poveri del mondo. Il funzionamento di questo fondo è originale: la prevedibilità delle risorse -provenienti dalla solidarietà pubblica e dalla generosità privata - è temperata da uno stretto controllo del corretto utilizzo dei fondi, che, in caso di inadempienza dello Stato beneficiario, possono essere riaffidati ad Organizzazioni non governative, incaricate di attuare il programma di vaccinazione al posto delle amministrazioni;

– il Fondo mondiale per la lotta all'AIDS, alla tubercolosi e alla malaria è stato istituito nel 2001 a seguito del G-8 di Genova, durante il quale i principali donatori si erano mobilitati di fronte a queste sfide. Secondo le stime dell'UNAIDS il fabbisogno finanziario per la lotta all'AIDS nei Paesi a basso o medio reddito è pari a 20 miliardi di dollari l'anno fino al 2007;

– l'iniziativa *Fast Track*, infine, è stata lanciata nel 2002 dal Comitato per lo sviluppo della Banca mondiale a favore dell'istruzione primaria universale e si propone di coordinare a medio termine gli sforzi dei principali finanziatori.

A qualche anno dalla creazione di questi fondi, il loro bilancio registra un infelice tratto comune: le somme realmente sborsate permangono considerevolmente inferiori alle promesse. La logica della concentrazione degli sforzi nazionali nei fondi *ad hoc* incontra, nelle incognite di bilancio che colpiscono i Paesi donatori, il suo limite principale. Le nostre riflessioni per il futuro non possono non tenerne conto.

Le opzioni attuali

Come spesso accade in prossimità di un appuntamento multilaterale, la riflessione apre la via ad ipotesi ambiziose, anche se la regola del consenso può portare a risultati più deludenti. Fra le opzioni in discussione prima del G-8 di Gleneagles in luglio e del Vertice delle Nazioni Unite di settembre, due proposte - peraltro complementari- sembrano particolarmente commisurate alle sfide attuali.

L'idea britannica di istituire un progetto pilota di una *Facility* finanziaria internazionale (IFF) consentirebbe di reperire immediatamente ingenti somme sui mercati finanziari.

Molto concretamente, impegni a lungo termine di contributi da parte dei finanziatori, giuridicamente vincolanti, autorizzerebbero la concessione di prestiti internazionali, che consentirebbero di disporre immediatamente dei fondi necessari all'attuazione degli *Obiettivi del millennio*. Applicato, ad esempio, al settore delle vaccinazioni, questo meccanismo consentirebbe di salvare, a brevissimo termine, la vita di centinaia di migliaia di bambini.

La seconda iniziativa attualmente allo studio è quella di un prelievo internazionale, che andrebbe ad aggiungersi all'attuale volume degli aiuti, basato su un meccanismo permanente. Questa idea è stata originariamente sostenuta dalla Francia e dal Brasile, che hanno cercato con tutti i mezzi nelle diverse sedi multilaterali, in particolare il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale, di far accettare almeno il principio dell'utilità di una riflessione.

Anche se si è scontrata con le resistenze di importanti finanziatori, a cominciare dagli Stati Uniti, questa idea si è progressivamente fatta strada ed ha trovato nuovi sostenitori. I Ministri europei degli Affari Esteri, dell'Economia e delle Finanze e dello Sviluppo ne discutono attualmente, nel quadro della preparazione della posizione, che adotterà l'Unione Europea al Vertice di New York.

È sicuramente troppo presto per dire se questa opzione si tradurrà in qualcosa di concreto a brevissimo termine, ma la riflessione in atto conferma un'importante evoluzione. Un prelievo internazionale, con un obiettivo ed una base finanziaria ben definiti non è più visto come la premessa ad un ipotetico *grande giorno* dell'ordine mondiale, come accadde negli anni settanta durante i primi dibattiti sulla *tassa Tobin*.

Nel suo intervento al Forum di Davos di gennaio 2005, il Presidente Chirac ha invitato a valutare molto concretamente la fattibilità di tale opzione, proponendo in via sperimentale l'istituzione di un prelievo destinato a finanziare la lotta ai proble-

mi sanitari dei Paesi più poveri, in particolare le pandemie più gravi, come l'AIDS.

Questa scelta parte da una considerazione difficilmente opinabile. Nonostante l'azione encomiabile del Fondo mondiale creato a seguito del G-8 di Genova, dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, della Banca mondiale e dei finanziatori bilaterali, stiamo perdendo la battaglia contro questa terribile pandemia.

Ad otto anni dalla loro scoperta, siamo riusciti a garantire la terapia a base di farmaci antiretrovirali soltanto a 450 mila malati dei Paesi poveri, un numero molto distante dall'obiettivo minimo fissato dall'OMS (tre milioni entro la fine del 2005). La posta in gioco si calcola in alcuni miliardi di dollari in più ogni anno, ma anche in milioni di vite risparmiate.

Come reperire queste nuove risorse? Il Presidente Chirac ha suggerito di prendere in esame tre ipotesi:

- un contributo sulle transazioni finanziarie internazionali, che sostanzialmente si distingue dalla *tassa Tobin*, che, secondo alcuni, rischierebbe di ostacolare il normale funzionamento dei mercati. Tre sarebbero i requisiti principali del contributo: un tasso molto basso, massimo un decimillesimo; un campo d'applicazione limitato ad una parte delle transazioni finanziarie internazionali (che rappresentano circa 3.000 miliardi di dollari al giorno); e una cooperazione attiva tra le principali piazze finanziarie mondiali per evitare l'effetto evasione;

- un prelievo a carico dei Paesi che, in nome della *privacy*, mantengono il segreto bancario. Perché non chiedere loro, dopo tutto, di compensare parte delle conseguenze sull'evasione fiscale mondiale, così dannosa per i Paesi più poveri, ad esempio attraverso un prelievo sui flussi di capitali esteri in entrata ed in uscita dal loro territorio?;

- un contributo sul trasporto aereo, che rappresenta senz'altro l'opzione più facile da realizzare. Un prelievo sul carburante consentirebbe, ad esempio, di mobilitare diversi miliardi di dollari l'anno. Si tratterebbe semplicemente di mettere fine ad un regime di esenzione, poiché questo carburante è attualmente esente in pratica da qualunque imposizione, mentre contribuisce in realtà, in misura consistente, all'effetto serra e

all'inquinamento del nostro pianeta. Altra ipotesi: un modesto prelievo sui tre miliardi di biglietti aerei venduti ogni anno nel mondo. Con uno sforzo contenuto di un dollaro a biglietto si potrebbe reperire, senza compromettere l'equilibrio economico del settore, una somma di circa tre miliardi di dollari.

Ciò che colpisce, in tutti questi esempi, è la sproporzione tra la modestia dello sforzo necessario e i benefici che ne deriverebbero per tutti, sia in termini di risorse aggiuntive, sia di prevedibilità degli aiuti.

Sono consapevole del fatto che queste proposte sollevano alcuni interrogativi e che non sono affatto scontate. È naturale che facciano discutere, come accade in questo momento nelle sedi comunitarie. Ma cerchiamo di non agitare, in questo dibattito, il fantasma della *tassazione internazionale*, quando si tratta più semplicemente di individuare i meccanismi più efficaci, che ci permettano di essere un po' più solidali.

Non si tratta affatto di scavalcare la sovranità fiscale degli Stati e di rinnegare quel principio intrinseco alla democrazia che è il consenso all'imposta. Si tratta solamente di avviare una concreta riflessione sulle modalità che potrebbero rendere questo tipo di meccanismo accettabile per tutti. Quale tipo di prelievo scegliere? Quale causa comune sostenere? Che tipo di condizioni imporre ai beneficiari? Quale sistema di gestione adottare per le risorse generate in questo modo?

Mi sia consentito ricordare che non vi è nulla di veramente rivoluzionario in tutto ciò. Un meccanismo simile funziona, ad esempio, da oltre trent'anni, senza costituire un motivo di particolare cruccio per la comunità internazionale, nel campo della condivisione dei rischi generati dal trasporto di petrolio. Istituito da un Trattato internazionale e quindi su base volontaria, il Fondo internazionale di risarcimento per i danni provocati dall'inquinamento da idrocarburi (FIPOL) è alimentato attraverso contributi versati su base annuale dalle compagnie petrolifere in base ad un tasso adeguato annualmente, e prelevati direttamente, senza transitare per il bilancio degli Stati membri. Questa logica dovrebbe essere facilmente trasferibile al settore degli aiuti allo sviluppo.

La conclusione del diplomatico: e i nostri interessi?

L'aiuto allo sviluppo si è imposto, oramai una trentina d'anni fa, come una delle sfide essenziali per la comunità internazionale. Anno dopo anno, sono stati presi nuovi impegni. Ma l'entità dello sforzo, a conti fatti, si è dimostrata perlopiù condizionata da un fattore molto variabile: le incognite legate a ciascun Paese donatore, ed in particolare all'assetto politico o alla congiuntura finanziaria. L'individuazione di meccanismi di prelievo per alcuni obiettivi mirati e prioritari consentirebbe di ridurre l'impatto di queste incognite ed aumentare l'efficacia della nostra solidarietà.

Si tratta, senza dubbio, di un'esigenza morale, ma che serve anche i nostri interessi. Dai bilanci delle nostre imprese traspare oggi la potenza dell'economia globalizzata, ma anche la sua fragilità. Se il fatturato delle prime cento società mondiali nel 2004 è pari a più di sette miliardi di dollari, questa prosperità riguarda, tuttavia, solamente un terzo della popolazione mondiale. E la somma dei fatturati delle prime due imprese mondiali supera il prodotto nazionale lordo di tutta l'Africa. In totale, la differenza di reddito *pro capite* tra i Paesi meno avanzati e i Paesi dell'OCSE, che nel 1980 era di uno a trenta, è oggi di uno a ottanta.

Nel mondo in via di sviluppo, un'enorme maggioranza della popolazione sta ancora aspettando, ma non aspetterà all'infinito, che si concretizzino le promesse del progresso.

Questa situazione moralmente inaccettabile è non solamente un'assurdità economica, ma è soprattutto carica di minacce per noi. E gli italiani, che sono sottoposti a crescenti pressioni alle loro frontiere, lo sanno meglio di chiunque altro in Europa. Generosità e cautela possono, anche nel campo delle relazioni internazionali, fare causa comune.

Loïc Hennekinne

LA FINE DELL'ALIBI MULTILATERALE

di Ludovico Incisa di Camerana

L'atteggiamento storico dell'Italia verso il multilateralismo, verso quella che il presidente Wilson chiamava la democrazia internazionale, è passato attraverso fasi alterne. La Società delle Nazioni è stata una novità accolta con diffidenza, come un trucco per realizzare, a spese delle rivendicazioni italiane, la *pace democratica* (1). Dopo una fiammata d'entusiasmo, durata poco, la Società delle Nazioni è stata dall'Italia appena tollerata, poi elusa, beffata e avversata e, in ultimo, ripudiata.

L'ONU, viceversa, durante un'attesa decennale tra la sua creazione e la nostra ammissione, forse proprio per questa ingiusta attesa, è stata a lungo oggetto di un culto senza riserve, acritico, considerata come un'icona miracolosa, anche se non faceva e non poteva fare miracoli. Questa venerazione si è estesa in via di principio a tutte le organizzazioni multilaterali e, in base anche a motivazioni iniziali realistiche e giustificabili, all'integrazione comunitaria europea.

La doppia appartenenza alle Nazioni Unite e alla Comunità europea non mortificava, peraltro, l'immaginazione e l'azione dei singoli Paesi membri nel campo diplomatico. Il multilateralismo non escludeva il bilateralismo, cioè una politica estera diretta a stabilire relazioni privilegiate con determinati Paesi, vuoi in un ambito strettamente bilaterale, vuoi nell'ambito delle Nazioni Unite e delle agenzie specializzate, nonché nell'ambito comunitario europeo.

(1) Cfr. Italo Garzia, *L'Italia alle origini della Società delle Nazioni*, Bonacci, Roma 1995, pp. 21 e seguenti.

LUDOVICO INCISA DI CAMERANA, *Ambasciatore, ex-Sottosegretario agli Esteri, scrittore, ha pubblicato ultimamente Il modello spagnolo (Ed. Liberal) e Stato di guerra (Ideazione)*.

Anzi proprio l'impegno multilaterale implica una rete di rapporti bilaterali fitti e sicuri. I riti decisionali delle assemblee richiedono previamente un lavoro di corridoio, in cui conta soltanto parzialmente la capacità di convinzione degli attori, ossia i diplomatici. Conta specialmente l'esistenza di collegamenti permanenti con i Paesi più affini.

Il carattere ideologico assunto dalla contrapposizione politica internazionale all'epoca della *guerra fredda* e la preminenza assoluta del tema della sicurezza sembravano semplificare la condotta delle singole diplomazie nazionali. La semplificazione diventava così eccessiva da comportare a Roma la rinuncia o la proroga di prese di posizione su questioni internazionali, in attesa di una dichiarazione delle Nazioni Unite, del suo Segretario o del Consiglio di Sicurezza.

La dichiarazione, come i responsi degli oracoli greci, consisteva spesso in formule ambigue e sterili, o contrarie al buon senso. Ricordo il frequente ricorso in molti documenti multilaterali di espressioni, riferite ai palestinesi, come i loro *diritti legittimi*, come se ci fossero diritti non legittimi.

Proprio il problema palestinese dimostrava, nel corso di mezzo secolo, il fallimento delle iniziative multilaterali e, viceversa, i progressi compiuti da iniziative unilaterali, come la strategia dei piccoli passi di Henry Kissinger, il viaggio del *leader* egiziano Sadat a Gerusalemme e, ultimamente, l'approccio positivo del Primo Ministro israeliano Sharon, mentre le Risoluzioni delle Nazioni Unite e certe manovre europee, per quanto accompagnate da aiuti sostanziosi, lasciavano il tempo che avevano trovato.

Altrettanto è accaduto nell'ambito interno europeo, dove per decenni si è preso in giro il progetto federalista, favorendo interessi unilaterali dei Governi più avveduti e più consapevoli dei vantaggi concreti, che si possono ottenere tenacemente volta per volta, in sede tecnica, come nel campo agricolo e nella distribuzione dei fondi di coesione.

Certamente quello che si potrebbe chiamare l'*alibi multilaterale* ha permesso all'Italia, all'epoca della Prima Repubblica e della *guerra fredda*, di cavarsela in situazioni imbarazzanti

sul piano politico interno, rinviando decisioni gravi alle istanze internazionali, ma ha ostacolato una lucida visione dei propri interessi nazionali e, soprattutto, la capacità di soddisfarli nell'ambito multilaterale.

L'occasione perduta

Il merito di aver smascherato quello che era diventato troppo spesso un omaggio ad un multilateralismo sovente solamente rituale, che giustificava sotto una crosta idealistica reticenze di fondo, appartiene alla diplomazia francese, durante l'era presidenziale di de Gaulle.

Il re, l'unità europea, era nudo: le strutture egualitarie dell'Europa dei Sei erano una pura finzione. Il peso della Francia, della Germania e dell'Italia era inevitabilmente superiore a quello dell'Olanda, del Belgio e del Lussemburgo. Gli interessi nazionali delle tre maggiori potenze erano più vasti e complessi di quelli dei tre Paesi minori.

Le relazioni esterne e soprattutto l'alleanza con gli Stati Uniti si configuravano in modo diverso, secondo un ruolo nazionale dettato dalla collocazione geopolitica. I piccoli Paesi del Nord erano ben poco interessati ai problemi del Mediterraneo, un'area che malauguratamente condizionava la politica estera italiana. Soltanto i tre Paesi maggiori potevano impostare una politica europea globale. I tre Paesi minori non avevano, né necessità, né pretese in un campo più vasto, donde la decisione di de Gaulle di tenerli fuori dall'elaborazione di una politica estera comune.

Al contrario, l'Italia subordinerà generosamente la gestione di una politica estera comune alla partecipazione attiva di tutti i membri della Comunità. Come ho tempo fa ricordato (2), l'Italia, interpellata dalla Francia dopo il Patto de Gaulle-Adenauer, rifiuterà di aderire con un accordo analogo

(2) Cfr. Ludovico Incisa di Camerana, *L'Europa dal consolato al triumvirato*, "Affari esteri", 142, primavera 2004.

alla costituzione di un *triumvirato*, in grado di trascinare anche i Paesi minori nel grandioso disegno politico di un'Europa grande potenza.

La mancata adesione non isolerà il *duetto* franco-tedesco che, nel meglio o nel peggio, assumerà all'esterno la rappresentanza dell'Europa. Tuttora negli Stati Uniti, quando si parla di Europa, si pensa all'*asse* Parigi-Berlino.

Indubbiamente, quando si contrappongono gli Stati Uniti-Marte all'Europa-Venere, secondo la comparazione mitologica di Robert Kagan, si commette una grave disattenzione, ignorando un'altra Europa, in fondo maggioritaria, che non è né Venere né Marte, né antiamericana per partito preso (3). Non dimeno, all'esterno l'identità prevalentemente franco-tedesca dell'Europa non si corregge facilmente.

Intanto, l'Italia continua a pagare il prezzo dell'infausto rifiuto dell'offerta francese, rimanendo isolata all'interno della Comunità, anche per il sostegno accordato al federalismo oltranzista preconizzato da Altiero Spinelli, in antitesi al pragmatismo gollista.

Impossibilitata a trasformarsi in idea forza, in *leadership*, la proposta federalista non riuscì mai a contestare la guida franco-tedesca, anche per la debolezza della presenza italiana nell'apparato interno della Comunità. Cosicché, da un lato, la Francia e la Germania hanno mantenuto la rappresentanza politica dell'Europa, dall'altro, l'Olanda, il Belgio e il Lussemburgo hanno conservato e conservano tuttora il controllo tecnico dei posti chiave dell'assetto comunitario, alimentando un robusto zoccolo burocratico e ricavando dalle risorse comuni il maggior guadagno possibile.

Ricacciata in un angolo, l'Italia sarà accusata da un autorevole economista inglese, Andrew Shonfield, "di mancare di fiducia nella propria attitudine a prendere qualsiasi seria iniziativa internazionale". Per Shonfield l'Italia minimizzava la propria potenza, ma, come potenza minore, a causa di un serie di

(3) Cfr. Ludovico Incisa di Camerana, *Un dialogo tra sordi - Il pigmeo militare Europa tra Venere, Marte e Mercurio*, "Palomar", gennaio 2003.

inibizioni e di intoppi interni, non riusciva ad ottenere gli stessi risultati di una potenza minore *attiva* come l'Olanda (4).

Non si può dire che da parte italiana non si siano esplorati, per scongiurare l'isolamento, percorsi alternativi. In un primo momento, si è cercato di patrocinare, contro il *veto* di de Gaulle, l'ingresso della Gran Bretagna nella Comunità. Questa manovra, è stata sostenuta strenuamente nel Governo italiano dalla componente socialista e socialdemocratica, nonostante un approccio, quello britannico, dettato da un puro utilitarismo, senza alcuna concessione per la dottrina federalista adottata dall'Italia, anche se più a parole che a fatti.

Peraltro, una volta entrato nella Comunità europea, il Regno Unito eviterà ogni impegno con l'Italia, aggregandosi, secondo le convenienze del momento, all'*asse* franco-tedesco o assumendo la guida delle potenze minori, del *trio* Olanda-Belgio-Lussemburgo, tradizionalmente sensibile all'influenza britannica.

Per sua fortuna, l'Italia aveva mantenuto uno stretto rapporto con gli Stati Uniti, non soltanto in un ambito multilaterale, la NATO, ma anche in via bilaterale, specialmente nel settore militare, ad onta delle velenose campagne antiamericane di un'opposizione interna particolarmente accanita, specialmente durante la guerra del Vietnam.

Grazie al leale ed efficace appoggio degli Stati Uniti, l'Italia si vedrà riconosciuta, con l'ammissione al Club dei Sette, la dignità di grande potenza. E ancora oggi l'Italia può contare più sugli Stati Uniti che sul binomio franco-tedesco, a cui si aggiunge, quando gli fa comodo, il Regno Unito, mentre sulla porta sta spuntando la Spagna di Zapatero.

Le sfere d'influenza degli altri e quelle dell'Italia

I maggiori Paesi europei hanno sfere d'influenza tradizionali, sia per un retaggio coloniale o postcoloniale, sia per vici-

(4) Cfr. Andrew Shonfield, *Europe: Journey to an Unknown Destination*, Pelican, Harmondsworth, 1973, pp. 83-84.

nanza e interessi comuni. La Gran Bretagna continua a riunire periodicamente i rappresentanti del Commonwealth, delle ex colonie, mantiene relazioni privilegiate con i Paesi dell'area culturale anglo-sassone, Stati Uniti, Canada, Australia, Nuova Zelanda, ed ha una permanente clientela in quei Paesi europei, che debbono alla protezione britannica il riscatto nelle due guerre mondiali dall'egemonia germanica.

La Francia cura, sia pure in modo sempre più precario, le sue ex colonie africane, ma sta rafforzando i suoi rapporti altrove, espandendo, per esempio, l'attività dell'Istituto di Alti Studi per l'America Latina.

La Spagna, non appena si è liberata dagli impacci dell'autoritarismo, riunisce annualmente, insieme al Portogallo, i Vertici ibero-americani, che includono tutti i Paesi latino-americani, gli eredi dell'ex impero spagnolo delle Americhe.

La Germania, recuperato il suo posto di maggiore potenza europea, ha soltanto il problema di non far valere troppo la sua supremazia sui Paesi adiacenti.

La Russia persegue un obiettivo preciso: il recupero indolore di una costellazione già sovietica, compreso un folto gruppo di Stati asiatici battezzati europei, dopo un'incorporazione in massa nella Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE).

La Turchia, candidata all'ingresso nell'Unione Europea, sta sviluppando i suoi legami con l'Asia centrale e caucasica e si propone come ponte futuro tra l'Europa e il mondo islamico.

E l'Italia? La sua capacità d'influenza all'esterno è stata collaudata recentemente dalle votazioni nell'Assemblea generale delle Nazioni Unite e da quelle in organismi più ristretti per la scelta della sede di grandi eventi internazionali sportivi e espositivi.

Alle Nazioni Unite l'Italia ha fronteggiato, per ora con successo, il tentativo della Germania e del Giappone di entrare come membri permanenti nel Consiglio di Sicurezza, ma nel 2000 non è riuscita a ottenere i voti sufficienti per l'elezione dell'Italia come membro temporaneo dello stesso Consiglio, in rappresentanza del Gruppo europeo.

Secchi egualmente gli smacchi subiti con la candidatura di Roma alle Olimpiadi del 2004, assegnate ad Atene, e per la sede dell'Esposizione internazionale del 2008, assegnata a Saragozza, che ha battuto, con una netta maggioranza, una candidatura italiana, quella di Trieste, sotto tutti i punti di vista più valida di quella della capitale dell'Aragona, situata, fuori mano, nell'interno della penisola iberica e con collegamenti internazionali non paragonabili a quelli di un crocevia Est-Ovest come la città giuliana.

Esaltando la propria vittoria, il Ministro degli Esteri spagnolo, Miguel Angel Moratinos, si è giustamente vantato di aver riportato un netto successo contro l'Italia (57 voti contro 37), contando non soltanto sull'appoggio dei Paesi latino-americani, ma anche sull'adesione di Paesi africani e asiatici che - come ha detto testualmente - "usufruiscono tradizionalmente di una cooperazione maggiore da parte dell'Italia" (5).

Questi risultati negativi dimostrano l'esigenza di un lavoro preliminare e approfondito per via bilaterale, utilizzando tutte le leve possibili, ma concentrandosi nelle aree potenzialmente a noi più favorevoli.

In passato, l'Italia aveva tentato di crearsi un seguito tra potenze minori, come l'Austria e l'Ungheria, giungendo a progetti di unione economica, stroncati dall'avvento al potere del nazismo in Germania.

Dopo la Seconda guerra mondiale, l'Italia trovò un amichevole e solido supporto nel gruppo latino-americano alle Nazioni Unite. Nel 1961, come ricorderà nelle sue memorie l'Ambasciatore Egidio Ortona, allora Rappresentante italiano alle Nazioni Unite, il Gruppo latino-americano, capeggiato dall'Ambasciatore argentino Amodeo, aiutò in modo determinante la nostra delegazione a respingere le rivendicazioni austriache sull'Alto Adige (6).

Con la decolonizzazione, l'ingresso all'ONU di nuovi membri a valanga ha fatto dell'apporto latino-americano un elemento meno decisivo nei dibattiti e nelle votazioni, ma quando nel

(5) Cfr. Dichiarazione a "El País", 17 dicembre 2004.

(6) Cfr. Egidio Ortona, *Anni d'America - La diplomazia 1953-1961*, "Il Mulino", Bologna 1986, pp.410-411.

1966, su iniziativa del Ministro degli Esteri dell'epoca Fanfani, si decise di costituire una sede permanente di dialogo e di collegamento, l'Istituto Italo-Latinoamericano, l'adesione dei Paesi interessati fu unanime.

Vi sono state mosse anche in altre direzioni. Nel 1975 la conclusione del contenzioso italo-jugoslavo con il Trattato di Osimo restituiva all'Italia un ruolo di Paese cerniera, facendo parte simultaneamente di diversi sistemi interregionali potenziali, dal sistema alpino al sistema adriatico-danubiano-balcanico, ai sistemi mediterraneo occidentale, centrale ed orientale (7).

Senza voltare le spalle ad un'Europa allora tutta occidentale, l'Italia stabiliva una comunicazione con un mondo da modernizzare e sviluppare, il mondo danubiano balcanico. Si tratterà di un'evoluzione operativa lenta, gestita dapprima al livello regionale (la Comunità Adria, la Comunità alpina), poi con piena maturazione politica. L'11 e il 12 novembre 1989, in anticipo rispetto alla caduta del *muro di Berlino*, l'Italia, l'Austria, l'Ungheria e la Jugoslavia decidevano, in un incontro a Budapest, di avviare una cooperazione regionale.

Nasceva la *quadrangolare*: per la prima volta dopo 1945 un Paese atlantico, l'Italia, un Paese neutrale, l'Austria, un Paese non allineato, la Jugoslavia, un Paese del Patto di Varsavia, della NATO rossa, l'Ungheria, riconoscevano l'esistenza di interessi comuni.

L'importanza dell'iniziativa non sfuggirà all'estero. L'Italia si scuoteva da un lungo letargo all'ombra della Comunità europea e della NATO. "Dopo decenni di relativa passività - commentava il "Financial Times" - l'Italia ritorna alla diplomazia attiva, assumendo un ruolo guida nell'impegno dell'Europa occidentale di aiutare quei Governi che stanno compiendo grandi sforzi per trovare una via d'uscita dal comunismo verso il pluralismo democratico" (8).

(7) Cfr. Ludovico Garruccio (mio pseudonimo), *Dopo Osimo: una nuova dimensione diplomatica*, "Affari Esteri", 33, gennaio 1977.

(8) Cfr. Ennio Di Nolfo, *Il quadrangolo mitteleuropeo*, "Relazioni internazionali", marzo 1990.

L'iniziativa riscuoterà tale successo nell'area che il quadrangolo diventerà un pentagono con l'adesione dell'allora Cecoslovacchia. Con le successive adesioni, superando difficoltà come la guerra di secessione nell'ex Jugoslavia, si abbandoneranno i poligoni per dar luogo all'Iniziativa per l'Europa Centrale (INCE).

Certamente nei Paesi aderenti (si includeranno quasi tutti i Paesi dell'Europa orientale) prevarranno, sulla simpatia per l'Italia, la ricerca di un contrappeso ad un'influenza preponderante della Germania e la speranza di guadagnarsi un biglietto d'ingresso per Bruxelles.

Ciò non toglie che nella regione l'Italia disponga di uno strumento strategico e di reticoli industriali e finanziari destinati a svilupparsi fino alla formazione di mercati omogenei a quelli degli altri Paesi europei, con indubbio vantaggio di chi ha scommesso sul progresso di tali Paesi.

La priorità del bilateralismo

L'Italia non è del tutto sprovvista di agganci con aree determinate. Continua ad avere posizioni di prim'ordine nell'America Latina, a causa di un fattore permanente: la presenza di collettività italiane di grande prestigio.

Nell'Europa centro-orientale esiste una comunanza di interessi, che dovrebbe rendere automatiche, nell'ambito europeo e nell'ambito internazionale, non tanto un appoggio occasionale, ma strategie congiunte, che mirino a coordinare lo sviluppo locale con il sistema Italia.

Con i Paesi petroliferi arabi esiste di fatto una complementarietà, che non dovrebbe essere gestita soltanto sulla base del nostro fabbisogno energetico, ma in vista di piani di sviluppo comuni. Con l'Iran, Paese a noi legato da una storica simpatia, l'Italia dovrebbe portare avanti un dialogo diretto e spregiudicato, anche per evitare il peggio.

In queste aree, l'Italia non può andare a rimorchio di un'Unione Europea che va a tentoni, ancora alla ricerca di una

politica estera comunitaria sempre di là da venire. Gli altri Paesi europei stanno rafforzando le proprie sfere d'influenza senza riguardo per nessuno. Del resto, un reddito cospicuo viene all'Italia dagli ottimi rapporti bilaterali stabiliti con gli Stati Uniti e con la Russia.

Con la Cina i nostri rapporti potrebbero essere migliori, se non ci fosse di mezzo con il suo liberismo forsennato e con una competenza approssimativa la Commissione europea. Una trattativa bilaterale diretta avrebbe portato a soluzioni soddisfacenti, senza il rischio, forse inevitabile, di una guerra doganale. E non è escluso che, in un certo momento, l'Italia, d'accordo con gli altri Paesi interessati, a partire dalla Francia, trovi un modo di imporre alla burocrazia di Bruxelles una linea più seria.

E a proposito della Francia, il Paese che crede di capirci di più e che crediamo di capire di più (e forse loro non si sbagliano e noi non ci sbagliamo), sarebbe bene giocare a carte scoperte, anche perché una reciproca diffidenza ci ha allontanato troppo. E forse un serio confronto bilaterale, cattiverie comprese, potrebbe cambiare molte cose tra noi e in Europa. Quanto ai tedeschi l'iniziativa è meglio lasciarla a loro.

Infine, c'è una massa di Stati e mini-Stati che nelle assisi internazionali contano non meno delle grandi potenze con i loro voti, non sempre ipotecati in modo assoluto dall'appartenenza ad una determinata sfera d'influenza.

Per ogni gruppo dovrebbe essere predisposto un programma di cooperazione, ma chiaramente condizionato all'allineamento su determinate proposte italiane e senza ombrelli multilaterali, che minimizzino l'apporto del nostro Paese. L'Italia non si può permettere di aiutare quei Paesi che non mostrano in cambio alcuna riconoscenza. Dovranno imparare a dire almeno *grazie*, in italiano naturalmente.

Ludovico Incisa di Camerana

LA RUSSIA, L'EUROPA E GLI STATI UNITI

di Carlo Jean

Visioni geopolitiche e strategia globale. Dimensioni nazionali e internazionali - Parlando di prospettive geopolitiche e delle *grandi strategie* o *strategie globali* (denominate negli Stati Uniti *National Security Strategy*) che ne conseguono, sembra necessario precisare, innanzitutto, il significato attribuito a tali termini in questo articolo.

Ciascuno Stato deve possedere una propria visione geopolitica e una propria grande strategia, che ne definiscono obiettivi e ruolo generali. Esse servono da riferimento per le decisioni contingenti dei suoi Governi. Entrambe sono influenzate dalla politica interna - un cambiamento di maggioranza può mutare la priorità e l'importanza relativa degli obiettivi - dalle pressioni ed emozioni dell'opinione pubblica, dagli interessi delle varie *lobbies* economiche o di altra natura, e così via.

La visione geopolitica e la strategia globale sono abbastanza costanti. Dipendono dalla cultura, dalla geografia, dalla storia, dalla potenza che possiede chi le formula. Mutano rapidamente, soltanto quando si verificano discontinuità, di solito a seguito di una guerra o di un capovolgimento di alleanze, come è avvenuto per la Spagna di Zapatero.

Le Conferenze di pace che seguono tutti i cicli di grandi guerre - da Westfalia a Vienna, da Versailles alla Carta delle Nazioni Unite - tracciano strutture e regole di un nuovo ordine internazionale, volto a stabilizzare gli equilibri conseguenti ai loro esiti. La fine della *guerra fredda* non è stata invece seguita da una Conferenza di pace. Neppure la "Carta di Parigi per una nuova Europa" lo è stata. Si riferiva alla sola Eurasia.

Il Generale (ausiliaria) CARLO JEAN è docente di Studi Strategici alla LUISS e Presidente del Centro Studi di Geopolitica Economica.

Inoltre, l'idea stessa di un sistema paneuropeo di sicurezza è entrata in crisi. L'OSCE, su cui essa doveva basarsi, è in stato comatoso. L'Unione Sovietica è collassata. La NATO e l'Unione Europea si sono allargate ad Est, ma attualmente attraversano difficoltà. Con la guerra al terrorismo, gli Stati Uniti si sono installati in Caucaso ed in Asia Centrale. Con le rivoluzioni della Georgia e dell'Ucraina, gli obiettivi di Mosca di riprendere un certo controllo nell'Estero Vicino non sono stati raggiunti. La crisi dell'Iraq ha provocato tensioni transatlantiche e diviso l'Europa.

Insomma, anche il panorama strategico dell'Eurasia si è fatto più dinamico e complesso. Le sue evoluzioni sono imprevedibili. A ciò si aggiunge l'inefficienza dell'ONU e la sua marginalizzazione, forse dovuta anche alla mancata attribuzione di un maggiore ruolo alle organizzazioni regionali, in nome del *mostro sacro* denominato *comunità internazionale*, sempre più frammentato e litigioso, di cui è, però, politicamente corretto parlare bene e fingere che esista.

Come si è detto, la definizione di una visione geopolitica e di una strategia globale deve tener conto anche di un assetto internazionale ritenuto favorevole ai propri interessi nazionali e ai propri principi e alla cui costruzione o difesa si intende contribuire. Visioni geopolitiche e strategie globali hanno, quindi, sempre due dimensioni: una nazionale e una internazionale (sia essa regionale o globale). Tali dimensioni seguono logiche contrapposte, anche per la naturale tendenza degli Stati a non accettare influenze e ingerenze esterne, a meno che non se ne abbia un'assoluta necessità. La *leadership* degli Stati Uniti era accettata dall'Europa nel corso della *guerra fredda*.

Nessuno Stato europeo metteva in dubbio la legittimità delle decisioni prese a Washington, poiché ne dipendeva per la sua sicurezza. Oggi, invece, domina la critica, quando non l'anti-americanismo *primario*, come nei *no-global*. Il rapporto transatlantico conosce una crisi profonda, che riguarda anche l'utilità, lo scopo e la natura dell'Alleanza.

2. *La potenza hard e quella soft* - Visione geopolitica, strategia globale, interessi nazionali, ecc. vanno definiti in termini di po-

tenza, cioè di capacità reale di attuarli o conseguirli. In caso contrario, sarebbero soltanto mere aspirazioni, sempre velleitarie e spesso pericolose.

Esistono due tipi di potenza: quella *soft* e quella *hard*. La prima è determinata dal prestigio, dall'attrazione, dalla capacità di convincere gli altri Stati che i propri interessi nazionali coincidono con i loro; al limite, di influenzare la definizione dei loro interessi o di convincerli che, perseguendo i propri interessi nazionali, si concorre a creare un bene pubblico collettivo.

È quanto era avvenuto per gli Stati Uniti nei riguardi dell'Europa occidentale nel corso della *guerra fredda*. La potenza *soft* costituisce anche lo strumento utilizzato dall'Unione Europea per fare accettare le proprie regole e propri principi (i cosiddetti *principi di Copenhagen*) agli Stati dell'Europa centro-orientale, condizionando a tale accettazione la loro *membership*.

Esiste poi l'*hard power*, dominato nel breve termine dalla potenza militare, nel medio periodo da quella economica e nel lungo dalla demografia. Mentre l'impatto delle prime due sulla geopolitica e sulla strategia globale sono molto conosciuti, quello della demografia è meno discusso.

3. L'impatto della demografia sulla geopolitica - La demografia non influisce tanto sulla forza militare, che oggi dipende maggiormente dalla tecnologia. Ha, invece, effetti profondi sull'economia. L'invecchiamento della popolazione determina l'aumento delle spese sociali. In tutti i Paesi - in particolare in quelli democratici, dove lo Stato è al servizio dei cittadini, e non viceversa, e dove la *società civile* ha un'influenza decisiva sulla politica - le spese sociali hanno per i Governi un'importanza superiore a quelle per la politica estera o la proiezione esterna di potenza, eccetto in caso di minaccia ai loro interessi vitali.

Mentre queste ultime possono essere ridotte, le spese sociali lo sono con molta maggiore difficoltà, per la perdita di consenso elettorale che ne consegue. Per inciso, ciò spiega perché il Presidente Bush voglia concedere la cittadinanza a ben 15 milioni di immigrati ispanici. Rientrano in tale logica anche le finalità strategiche della riforma pensionistica progettata ne-

gli Stati Uniti. Essa avviene con grande anticipo rispetto alla crisi demografica americana, che si verificherà, però, soltanto fra tre-quattro decenni. Con la *ownership* del sistema pensionistico e sanitario, il Presidente Bush si prefigge certamente di mantenere nell'intera prima parte del XXI secolo la possibilità di finanziare la superiorità globale degli Stati Uniti.

La globalizzazione - implicita con la diffusione della libertà, della democrazia e del capitalismo liberale nel mondo - non soltanto garantirà la sicurezza degli Stati Uniti e dei loro valori, ma determinerà anche le condizioni per continuare ad esternalizzare il *doppio deficit* americano.

Gli Stati Uniti sono un'*iperpotenza* sotto tutti gli aspetti: militare, economico e anche demografico, con percentuali di giovani e di popolazione attiva superiori a quelle dell'Europa e della Russia, che conoscono una grave crisi demografica. L'egemonia statunitense durerà, quindi, a lungo. Dipenderà soprattutto dalla volontà degli elettori e dei contribuenti americani.

4. La Russia - La Russia è ancora una grande potenza globale, ma soltanto per il suo potenziale strategico nucleare. A medio termine potrà divenirlo anche per le sue enormi risorse naturali, in particolare per quelle energetiche. Il Cremlino forse pensa di impiegarle come *arma*, quindi per finalità geopolitiche. Sta perciò riprendendo un controllo pressoché completo su di esse.

Le sue possibilità di ricreare una nuova Unione Sovietica, assorbendo l'*Estero Vicino*, sono però molto ridotte. Mosca fa paura ai suoi vicini, ma non li attrae, come si è visto in Georgia e in Ucraina. Soltanto la sua *occidentalizzazione* può consentirle di giocare un ruolo attivo di attrazione degli altri Paesi e non di essere soltanto sulla difensiva, come lo è oggi.

5. L'Europa - L'Europa è ricca. Non dispone, però, di una capacità globale di proiezione di potenza e le sue strutture istituzionali e cultura - di *impero volontario*, come la definisce Robert Cooper, e di potenza pressoché esclusivamente civile (malgrado la *grande strategia europea* elaborata da Solana e approvata dal Consiglio Europeo del dicembre 2003) - non le

consentono di giocare il ruolo di attore geopolitico globale.

Può tutt'al più essere un *partner* rispettabile e, quindi, rispettato dagli Stati Uniti. La crisi irachena ha evidenziato che l'Europa stenta ad esercitare un ruolo politico-strategico autonomo. Non riesce a farlo neppure nelle sue immediate periferie. Lo hanno dimostrato le guerre balcaniche.

La PESC rimane un miraggio, quale che siano i progressi conseguiti dalla PESD. La prima è politica. È bloccata dal mancato trasferimento di sovranità dagli Stati all'Unione e dall'incapacità di questa di *gestire gli stati di eccezione*. La seconda, beninteso per quanto riguarda la preparazione delle forze - ma non il loro impiego - è tecnica. Può, quindi, procedere con il *metodo Monnet*. Per un'Europa politica e strategica diventeranno essenziali i *nuclei duri*. Un'Europa a venticinque è, infatti, ingovernabile, soprattutto se non sarà ratificato il Trattato costituzionale europeo.

6. Rapporti fra hard e soft power - L'uso dell'hard power diminuisce generalmente le possibilità di utilizzare efficacemente il *soft power*. Tendenze troppo unilateraliste, aggressive, egemoniche o imperiali diminuiscono la capacità di *leadership*, eccetto nel caso in cui siano in gioco interessi vitali. Lo si vede chiaramente nei rapporti transatlantici. Beninteso, ciascuno Stato è portato a fare *la politica dei propri mezzi*. La loro completa superiorità militare ha indotto gli Stati Uniti a porla al centro della loro *National Security Strategy*, per contrastare le due principali minacce: il terrorismo transnazionale e la proliferazione delle *armi di distruzione di massa*.

Dove non possono o non vogliono impiegare la forza, il conseguimento degli obiettivi americani di riorganizzazione del mondo continua ad essere perseguito in modo *soft* e indiretto, con organizzazioni quali la *Freedom House* e il *National Endowment for Democracy*. Le loro tattiche e tecniche sono state affinate a Belgrado, a Tbilisi, a Kiev e a Beirut. Il loro possibile impiego in Bielorussia sta facendo sorgere tensioni fra Mosca e Washington, che ha collocato tale Paese nelle *avanguardie della tirannia* da democratizzare.

7. *La Cina: convitato di pietra nei rapporti fra Stati Uniti, Russia e Europa* - Le relazioni fra Stati Uniti, Russia e Europa (a cui si dovrebbe aggiungere anche il Giappone per completare l'area del G-8) sono influenzate dalla presenza di un *convitato di pietra*: la Cina. La crescita della sua potenza costituisce un elemento centrale delle geopolitiche sia americana, sia russa (oltre che di quella giapponese).

La Cina, invece, è praticamente assente dalle valutazioni geopolitiche europee. Lo è soltanto in quelle puramente economiche. Qualche spirito balzano ha pensato di utilizzare i contrasti fra Stati Uniti e Cina per dare spazio all'influenza europea. Il Presidente Chirac ha irresponsabilmente affermato, nel suo viaggio in Cina del 2004, che Parigi e Pechino hanno le stesse priorità geopolitiche: quelle di creare un mondo multipolare, contrastando l'egemonia degli Stati Uniti. C'è da augurarsi che si tratti di sola retorica. Un po' come lo era la strategia *tous azimuts*.

Il fattore Cina - in particolare per quanto riguarda l'abolizione dell'*embargo* delle esportazioni europee di armamenti - provoca tensioni fra l'Europa e gli Stati Uniti, indipendentemente dal loro impatto strategico effettivo che, a parer mio, sarà molto ridotto. L'aumento della potenza cinese e la legge anti-secessione di Taiwan hanno per ora rafforzato l'alleanza fra gli Stati Uniti e il Giappone e rinnovato l'impegno degli Stati Uniti per la difesa dell'isola.

Nei riguardi di Pechino, Washington continua a seguire una strategia di inclusione, non di esclusione e ostilità. Le interdipendenze economiche Asia-Pacifico non rendono inevitabile un conflitto, soprattutto perché esse sono asimmetriche. La Cina è più vulnerabile ed è più dipendente dagli Stati Uniti, che viceversa.

8. *La geopolitica degli Stati Uniti* - La geopolitica degli Stati Uniti è stata influenzata dalla fine dell'*insularità* del loro territorio, protetto dai due oceani fino all'avvento dei missili intercontinentali e del terrorismo internazionale, nonché dai principi propri della tradizione politica americana. Essa considera gli Stati Uniti come la *nazione indispensabile*, con un *manifest destiny* consistente nella missione di espandere agli altri

Paesi benessere, moralità, democrazia, rispetto dei diritti umani e libero mercato (o capitalismo democratico).

A differenza degli Stati egemoni che li hanno preceduti, gli Stati Uniti non sono una potenza conservatrice, che si prefigga di mantenere lo *status quo*, ma una potenza rivoluzionaria, come già l'aveva definita il Principe di Metternich. Il *manifest destiny* si è materializzato con successive fasi di espansione, talune territoriali altre soltanto dell'influenza americana.

Quella in atto è la sesta fase di espansione americana. Essa non riguarda oggi soltanto il Grande Medio Oriente (da Kabul e Islamabad a Gibilterra), ma anche il Caucaso, l'Asia Centrale e l'Africa, soprattutto quella Occidentale, ricca di petrolio.

Le fasi che l'hanno preceduta sono state quelle della conquista del West; della guerra con la Spagna; della penetrazione nell'*emisfero occidentale*, cioè in America Latina; delle due guerre mondiali, che si sono concluse con la presenza americana nei due *rim* europeo e giapponese; e, infine, nell'Europa centro-orientale, dopo il collasso dell'Unione Sovietica, con gli allargamenti della NATO e con i rapporti speciali di Washington con gli Stati della regione e con le Repubbliche ex-sovietiche.

I mezzi dell'espansionismo degli Stati Uniti sono consistiti in una combinazione di *soft* e di *hard power*, di potenza, commercio e ideologia, quest'ultima ereditata dai *padri fondatori* e alimentata dalla diffusa religiosità del popolo americano.

Gli attentati dell'11 settembre 2001 non hanno cambiato il mondo. Hanno, però, mutato la politica americana, dando al Presidente Bush la possibilità di trasformare l'interventismo alquanto confuso del Presidente Clinton, giustificato da ragioni umanitarie, in un obiettivo di sicurezza nazionale, prima, e di riorganizzazione del mondo, poi.

La globalizzazione ha diminuito il significato strategico delle distanze e reso porose le frontiere. La sicurezza e la difesa della democrazia negli Stati Uniti (date le riduzioni delle libertà individuali connesse con l'efficacia della *Homeland Security*) possono essere conseguite soltanto democratizzando e aprendo alla modernizzazione e alla globalizzazione il resto del mondo, in primo luogo l'Islam.

La paura di nuovi attentati e la volontà di vendetta per quelli subiti hanno mobilitato il patriottismo degli Stati Uniti strettamente connesso con il loro profondo livello di religiosità - nella storia le due cose sono spesso andate insieme - per eliminare minacce future.

È una geopolitica di tipo egemonico, che perdurerà anche dopo la fine della guerra al terrorismo e la *democratizzazione* del mondo arabo e islamico. Quando sarà terminata la sua fase *eroica o missionaria*, la geopolitica americana dovrà però riorientarsi secondo concetti più tradizionali.

Per ora non è necessario che lo faccia. Primo: perché non è realistica, nonostante gli sforzi di Parigi e forse di Pechino, nessuna coalizione anti-egemonica. Secondo: perché ormai quasi tutti sono persuasi che un eventuale ripiegamento degli Stati Uniti non sarebbe sostituito da un mondo multipolare, ma dal disordine e dal *caos*, con la fine della globalizzazione, il ritorno al protezionismo e la proliferazione non soltanto delle *armi di distruzione di massa*, ma di conflitti regionali e interstatuali.

9. Dalla “*grande strategia*” del *containment* a quella dell’*enlargement* e della *pre-emptive war* - A differenza delle teorie continentaliste, che situavano il cuore geopolitico mondiale al centro della massa continentale euro-asiatica, e di quelle marittime, che davano priorità al dominio degli oceani, Nicholas Spykman sostenne che gli equilibri mondiali fossero determinati dalle appendici peninsulari europea e asiatica orientale, cioè dai due *rim*.

Se essi divenivano troppo forti, si sarebbero mossi all’assalto dell’Eurasia. In tal caso, gli Stati Uniti avrebbero dovuto allearsi con Mosca. Se, invece, un impero continentale avesse minacciato il *rim*, gli Stati Uniti avrebbero dovuto proteggerlo.

La prima fu la politica seguita da Wilson e soprattutto da Roosevelt nelle due Guerre mondiali, nonché da Bush senior dopo la fine della *guerra fredda*. Il *nuovo ordine mondiale* da lui proposto nel 1990-91 e, con qualche incertezza e tentennamento, anche dal Sottosegretario di Stato dell’Amministrazione Clinton, Strobe Talbott, negli anni Novanta, era centrato sulla politica del *Russia First*.

La seconda trovò espressione nel *containment* della *guerra fredda*. Esso era fondato su un elemento statico: il congelamento della superiorità militare dell'Unione Sovietica con la difesa avanzata e con la dissuasione nucleare; e su un elemento dinamico: la destabilizzazione dell'impero interno ed esterno sovietico, alternando distensione e dissuasione, e basandosi sulla migliore efficienza economica e sull'attrazione del modello occidentale di capitalismo liberale rispetto a quello del *socialismo reale*.

Negli anni Novanta, durante le due Amministrazioni Clinton, gli Stati Uniti dimostrarono di non sapere che fare della loro egemonia mondiale, derivata dalla scomparsa dell'Unione Sovietica. Con il pragmatismo che li contraddistingue, divennero, però, progressivamente consapevoli del loro ruolo, dapprima in campo economico e, poi, anche in quello politico-strategico.

Il cuore *geopolitico mondiale*, cioè l'*heartland*, era ormai collocato saldamente negli Stati Uniti. Essi dovevano impiegare la loro superiorità per *plasmare* l'intero mondo, in modo compatibile con i loro principi e interessi, mantenendo, poi, tale superiorità per impedire che i nuovi assetti mondiali fossero modificati a loro svantaggio.

Negli anni Novanta gli Stati Uniti fecero affidamento sulle alleanze della *guerra fredda* e sulle istituzioni internazionali che avevano creato dopo la Seconda guerra mondiale. Persero, però, progressivamente fiducia in esse, soprattutto a causa del fallimento dell'Europa e delle Nazioni Unite nella crisi jugoslava. Divennero anche sempre più insofferenti nei riguardi delle limitazioni alle loro libertà d'azione, poste soprattutto dai Paesi della *vecchia Europa*. Gli ammaestramenti delle difficoltà incontrate nella *guerra per comitato*, condotta nel 1999 in Kosovo, li resero sempre più unilateralisti.

Finirono per considerare obsolete le istituzioni internazionali e le alleanze permanenti, e per preferire le *coalizioni ad hoc*, *of the willing and the able*. Ciò ha reso difficili i loro rapporti, specie con l'Europa, e ha marginalizzato la NATO al compito di garantire una certa interoperatività con le forze americane. Ha anche determinato difficoltà per l'integrazione politica e strategica dell'Europa, data l'impossibilità di pervenire ad

un nuovo *contratto transatlantico* fra l'Unione e gli Stati Uniti.

Lo si è visto anche nel recente rifiuto di Bush di accettare il suggerimento del Cancelliere tedesco Schröder di costituire un *gruppo ad alto livello* per proporre una riforma della NATO. Essa avrebbe dovuto inevitabilmente essere basata su rapporti fra gli Stati Uniti e l'Unione Europea, riconoscendo un ruolo effettivo alla PESC e alla PESD.

Il rifiuto di Bush è stato, forse, giustificato dalla sua sfiducia nelle reali intenzioni francesi e tedesche, oppure dalla consapevolezza che non esiste un'Unione politica e strategica, oppure, infine, dall'interesse degli Stati Uniti di continuare a preferire i rapporti bilaterali a quelli multilaterali, per non subire ostacoli o limitazioni alla loro libertà d'azione, anche nel praticare il *cherry picking*, seguito ad esempio in Iraq.

A parer mio, gli Stati Uniti avrebbero ogni interesse ad avere un'Unione Europea veramente capace di intervenire autonomamente, almeno per mantenere la stabilità delle proprie periferie orientali e meridionali.

Ciò è, però, ostacolato da una grande difficoltà culturale, a parte la debolezza militare dell'Europa e l'incapacità di gestione di interventi *hard* da parte dell'Unione. Essa consiste nel fatto che l'internazionalismo dell'Unione Europea è ispirato da una visione federalista, transnazionale, con limitazioni alla sovranità degli Stati e con un ruolo centrale attribuito alle norme e alle istituzioni sovranazionali.

L'internazionalismo americano è sempre stato, invece, saldamente nazionale, alieno dal trasformare gli Stati Uniti in uno Stato *post-moderno*. Questo non significa che l'unilateralismo americano sia frutto di una scelta deliberata. È, invece, una necessità, derivante dalla passività e dall'introversione dell'Europa. È anche per questo motivo che, almeno nelle fasi iniziali della guerra al terrorismo, gli Stati Uniti sembravano più alleati della Russia e della Cina che dell'Europa, nei riguardi della quale - almeno del nucleo duro della *vecchia Europa* - provavano una crescente irritazione.

La politica della seconda Amministrazione Bush probabilmente non muterà nella sostanza rispetto a quella della prima.

Sarà, forse, più gentile nei toni nei confronti degli alleati tradizionali, come si è visto nel viaggio del Presidente americano in Europa nel febbraio 2005. Ma le cose non muteranno. Anzi, le buone prospettive di vittoria nella guerra al terrorismo e di un *effetto domino* sull'Islam della stabilizzazione dell'Iraq hanno ampliato gli obiettivi americani a diffondere libertà e democrazia all'intero pianeta. Le *grandi strategie* di tutti gli Stati ne devono tener conto.

10. I mutamenti geopolitici in Europa e il futuro dei rapporti transatlantici - Anche la geopolitica dell'Unione Europea sta mutando. L'Unione a venticinque, destinata ad allargarsi ulteriormente ai Balcani orientali e a quelli occidentali (cioè ad altri sette Stati), nonché alla Turchia, non è chiaramente in condizioni né di esprimere una PESC unitaria, né di impiegare la forza, se non in operazioni marginali.

L'Unione Europea non ha definito i suoi confini finali. Non ha neppure una politica unitaria nei confronti della Russia. Le maggiori potenze europee perseguono bilateralmente con Mosca i propri interessi, soprattutto in campo economico. I nuovi membri centro-orientali e gli Stati Baltici percepiscono la necessità di legami molto stretti con gli Stati Uniti, molto più della Francia e, *forse*, della Germania.

Nel contempo, permane nei primi se non una *russofobia*, la preoccupazione per la progressiva centralizzazione e il ritorno dell'autoritarismo in Russia. Essa è giustificata non soltanto dalla nomina diretta dei Governatori delle varie Repubbliche ed *oblast* e dal controllo del Cremlino sui media e sulle risorse naturali, ma anche dal fatto che oltre il 40 per cento dei nuovi burocrati russi appartiene alla categoria dei *siloviki*, uomini del potere, provenienti dal KGB e dalle Forze Armate e di Polizia.

L'Europa nelle condizioni in cui si trova, anche per le incertezze che gravano sulla ratifica del Trattato costituzionale europeo, non riesce a formulare una politica comune, né verso la Russia, né verso gli Stati Uniti.

È in corso ovunque un processo di rinazionalizzazione. Es-

so impedisce di sfruttare l'attuale forza dell'*Euro* come moneta di riserva e di commercio internazionale rispetto al dollaro, che potrebbe attrarre verso l'Europa massicci investimenti dal resto del mondo.

In questa situazione che si può definire magmatica, appare essenziale la costituzione di un *nucleo duro* europeo, sufficientemente omogeneo o capace di compromessi al suo interno, per pervenire a decisioni comuni. Esso costituirà la vera *avanguardia* dell'Europa, da un lato, impedendone la disgregazione, e, dall'altro, promuovendone una maggiore presenza internazionale.

L'attuale EU-3 - o Triumvirato di Francia, Germania e Regno Unito - è troppo limitato e disomogeneo per consentire il raggiungimento di tali obiettivi. Quale potrà essere il futuro *gruppo di testa* dipenderà molto dagli esiti delle elezioni politiche nei principali Paesi europei. Da essi dipenderanno anche i rapporti con gli Stati Uniti.

Visto che un attore geopolitico non può essere costituito da venticinque membri, ciascuno dei quali ha diritto di *veto*, e dato per scontato l'interesse americano di avere un alleato su cui poter contare nelle periferie dell'Europa, gli Stati Uniti dovrebbero sostenere il consolidamento di un *nucleo duro* dell'Unione. Dovrebbero in questo tener conto che, se l'Unione si è allargata a Nord-Est, i principali problemi di sicurezza rimangono a Sud. Per inciso, ciò continua a dare centralità geostrategica al nostro Paese.

In ogni caso, come già ricordato, l'Europa non può essere fatta senza gli Stati Uniti. Poiché non ne esistono altri sul mercato mondiale, l'Europa deve adattarsi ad accettarli per quello che sono, nella consapevolezza che potrà influire sulla loro politica in misura tanto maggiore, quanto più elevate saranno le capacità che può offrire ad un'azione comune, vantaggiosa per entrambi. I risultati positivi della collaborazione euro-americana si sono visti in Ucraina e in Libano.

11. Putin, Bush e il nuovo ordine mondiale - Con la decisione del Presidente Putin di sostenere gli Stati Uniti dopo l'11 settembre 2001, la Russia ha scelto la strada dell'occidentalizza-

zione. Ha abbandonato ogni fantasia eurasista. D'altronde, non è uno Stato euro-asiatico. La carta geografica inganna. La massa della popolazione russa vive ad Ovest degli Urali ed è europeizzata. La Siberia centrale si sta spopolando. Le Province marittime e la Siberia orientale rimangono, però, essenziali nella geopolitica di Mosca e impongono un accordo con gli Stati Uniti. Per Mosca, la via di Bruxelles passa da Washington.

Il cosiddetto triangolo di Ekaterinburg - fra Francia, Germania e Russia, alla cui recente riunione a Parigi si è unita la Spagna - è una scatola vuota. La *direzione asiatica* - proposta da Primakov negli anni Novanta e che riprende le idee espresse nel mitico testamento di Pietro il Grande di un'alleanza con l'India e l'Iran, per avere uno sbocco sul Golfo - è fantasiosa.

La *scelta cinese* con gli accordi di Shanghai porrebbe prima o poi la Russia in posizione subordinata alla Cina e finirebbe per compromettere il controllo di Mosca sulle regioni orientali dell'immensa Federazione.

La scelta dell'Occidente non è, quindi, un'opzione, ma una necessità per la Russia. La sua storia e cultura sono europee, non asiatiche. Il collasso dell'Unione Sovietica ha significato anche quello dell'Impero centro-asiatico e del Transcaucaso. La Russia attraversa una difficile fase di ristrutturazione non soltanto economica, ma anche identitaria e politica.

Nonostante le ricorrenti tentazioni autoritarie - inevitabili anche per contrastare ulteriori disintegrazioni - la Russia è un Paese europeo. Non entrerà, però, a far parte dell'Unione. Infatti, il suo orgoglio non può accettare le limitazioni di sovranità che essa comporta e una parità di *status* con i piccoli Stati europei.

Nella strategia globale degli Stati Uniti, la Russia ha, nei riguardi della Cina, un ruolo molto simile a quello che aveva avuto Pechino nella *guerra fredda*, dopo la visita di Nixon e di Kissinger nel 1972. Allora la Cina aveva un ruolo strategico anti-sovietico. Oggi, per gli Stati Uniti, la Russia ha un potenziale ruolo anti-cinese, oltre ad essere un importante alleato anche nella guerra contro il terrorismo di matrice islamica, che di fatto si sta trasformando, almeno da parte americana, in un tentativo di una riforma dell'Islam.

La politica degli Stati Uniti nei riguardi della Cina continua ad essere quella dell'inclusione nell'economia globalizzata, non di una contrapposizione. Il commercio estero cinese è per circa il 70 per cento in mano di compagnie straniere, in pratica di multinazionali americane, giapponesi e di altri Stati del Sud-Est asiatico, la cui sicurezza dipende dagli Stati Uniti.

Beninteso, la cautela geopolitica ha indotto gli Stati Uniti a rafforzare i legami con il Giappone e a migliorare i legami con l'India. La funzione anti-cinese della Russia rimane soltanto allo stato potenziale. Tuttavia, taluni esperti strategici hanno ipotizzato un rafforzamento dell'alleanza del G-8, che coprirebbe in pratica l'intero emisfero settentrionale.

La Russia, anche in relazione alla sua attuale debolezza, intende verosimilmente mantenere una posizione equilibrata. È, però, arroccata a difesa e si sente minacciata. Teme di vedere ancora ridotta la sua influenza sull'*Estero-Vicino*. Sicuramente l'umiliazione subita in Ucraina, nelle recenti elezioni presidenziali, è stata risentita molto pesantemente dall'opinione pubblica russa.

L'efficacia delle tecniche e tattiche di destabilizzazione si sono rivelate troppo efficaci per poter essere ignorate. Il Cremlino non sa come opporsi ad esse. Ne è sicuramente preoccupato, anche per la diminuzione della popolarità del Presidente e per l'inedita alleanza fra le forze liberali e quelle *rosso-brune* nelle recenti proteste contro la modifica del regime sociale dei pensionati.

In questo quadro, è probabile che gli Stati Uniti usino nei confronti delle tendenze autoritarie, che si verificano in Russia una grande tolleranza, cercando di evitare nuove umiliazioni. Esse suscitano in Russia reazioni *viscerali*, con ampia utilizzazione delle ben note tecniche, derivate dalla teoria del sospetto e della cospirazione.

Gli Stati Uniti non intendono, però, abbandonare i loro obiettivi. Lo dimostrano le reazioni alla vicenda della *Yukos*. Parte degli investimenti destinati allo sfruttamento del petrolio siberiano sono stati dirottati sull'Africa Occidentale.

Come si è ricordato, l'inclusione della Bielorussia fra le *avanguardie della tirannia* suona implicitamente come un avvertimento alla Russia di Putin: che cioè gli Stati Uniti si op-

porranno con energia ad un ritorno dell'autoritarismo, pur dimostrando ogni comprensione per la necessità di mettere ordine nell'immensa Federazione, dopo il *caos* degli anni Novanta.

Nel loro pragmatismo, gli Stati Uniti sanno certamente che non vi sono alternative a Putin. Se egli dovesse perdere il potere, non gli subentrerebbero forze politiche moderate e filo-occidentali, ma un regime *rosso-bruno* con tendenze autoritarie e imperiali, deciso a riprendere il controllo sull'*Estero Vicino*.

Altro aspetto non trascurabile nei rapporti russo-americani è l'apporto che la Russia dà all'economia mondiale con le sue risorse naturali, in particolare quelle energetiche. Taluni esperti hanno ipotizzato addirittura la possibilità che la Russia subentri all'Arabia Saudita come volano per evitare divari improvvisi fra l'offerta e la domanda mondiale di petrolio e di gas naturale.

Di fatto, la pratica rinazionalizzazione della *Yukos* ha eroso gli accordi energetici fra gli Stati Uniti e la Russia. Per inciso l'Unione Europea non è riuscita a concluderli ancora, anche se la sua dipendenza dal petrolio e dal gas russo è crescente e desta anche preoccupazioni strategiche, data la possibilità che Mosca impugni l'*arma del petrolio* per esercitare pressioni sull'Europa.

La situazione demografica è, come prima ricordato, disastrosa, quasi tragica. La vita media è diminuita; la natalità è molto bassa. Nonostante il ritorno in Russia di milioni di slavi dall'Asia Centrale e dai Paesi Baltici, la Russia perde circa un milione di abitanti all'anno. Nel 2050 potrebbe avere una popolazione di soli 100 milioni di abitanti.

È questo un fattore decisivo nelle scelte di occidentalizzazione della Russia. Soltanto con l'appoggio dell'Europa e degli Stati Uniti, Mosca potrà mantenere l'integrità del proprio territorio.

12. Considerazioni conclusive: ordine e disordine mondiale - In conclusione, il centro della geopolitica mondiale si è spostato negli Stati Uniti. La loro supremazia durerà per decenni. Essa costituirà il cuore dell'ordine mondiale del XXI secolo. Non sembra si possano immaginare alternative. L'unica differenza riguarderà il modo con cui sarà utilizzata tale centralità.

Se essa sarà utilizzata in modo egemonico - o, come taluni

affermano, imperiale - oppure con una *leadership benevola* accettata dalla gran parte del mondo e considerata legittima, dato che produrrebbe un bene pubblico collettivo: quello di garantire un quadro di sicurezza alla globalizzazione economica e culturale, vantaggiosa per tutti.

È sempre difficile fare previsioni. In questo caso, lo è di più per l'interazione che hanno, da una lato, le forze della globalizzazione e quelle della frammentazione e dell'identità e, dall'altro lato, all'interno degli Stati Uniti, la contrapposizione esistente fra le visioni geopolitiche egoisticamente nazionali e unilaterali e quelle benevolmente internazionalistiche o multilaterali.

Quello che avverrà dipenderà, infine, dagli equilibri fra messianismo e pragmatismo, sempre presenti nella cultura e comportamento degli Stati Uniti in politica estera. Come l'unilateralismo americano è stato stimolato dalla passività dell'Europa, così il multilateralismo lo sarà da un suo maggior attivismo.

Qualora domini la cooperazione transatlantica, l'ordine mondiale sarà più decentrato con sistemi di equilibrio regionali, garantiti dalla potenza centrale statunitense. Qualora dovessero, invece, dominare resistenze e opposizioni e continuare il *weekend dell'Europa dalla storia*, gli Stati Uniti sarebbero costretti ad una politica più tradizionale di potenza e ad esercitare un controllo più diretto in tutte le regioni, fino a che le reazioni dei contribuenti e degli elettori americani li obbligheranno a ritirarsi. Lo stesso avverrebbe in caso di una grave crisi economica mondiale.

In tali eventualità, si possono ipotizzare vari scenari di frammentazione, di conflitto e di ritorno, da un lato, ad un sistema wetsfaliano di equilibri fra gli Stati più forti e, dall'altro, ad una situazione premoderna negli Stati più deboli, simile a quella che si sta verificando in larghe parti dell'Africa. I rapporti degli Stati Uniti con la Russia potranno consolidarsi in caso di crisi con la Cina. L'Unione Europea, invece, si indebolirà, soprattutto se dovessero diminuire l'impegno e la presenza degli Stati Uniti in Europa. Al limite, l'Europa potrebbe uscire definitivamente dalla storia.

Carlo Jean

LA RUSSIA TRA L'OCCIDENTE E LA CINA

di Franco Venturini

Non accade spesso che un unico palcoscenico riesca ad ospitare tutte le tensioni del mondo, ma la Piazza Rossa di Mosca, in occasione della parata militare per il 60° Anniversario della Vittoria, è andata assai vicino all'obiettivo.

Dietro una spessa cortina fumogena di sorrisi e di gesti amichevoli, russi, americani, europei, giapponesi e cinesi e molti altri hanno trovato il modo di far emergere strategie politiche divergenti e opinioni anch'esse diverse su questioni specifiche, trasformando quella che doveva essere una grande festa all'insegna dell'unità ritrovata in una cerimonia certo solenne, ma incapace di nascondere le crepe dell'attuale situazione internazionale. Con il risultato di offrire indicazioni ricche di interesse per l'avvenire.

Alla vigilia dell'anniversario, americani ed europei hanno espresso una ormai infrequente posizione comune: reso il dovuto omaggio alla vittoria sovietica nei confronti della Germania nazista e ricordato l'altissimo prezzo pagato per ottenerla, era giusto ricordare che per i Paesi dell'Europa dell'Est la fine della guerra non aveva coinciso con l'affermazione della libertà.

Soltanto con la caduta del *muro di Berlino*, sottolineava un documento dell'Unione Europea, la democrazia era arrivata nei territori *liberati* nel 1945 dall'Armata Rossa di Stalin.

Ne derivava, tanto per gli europei quanto per George W. Bush, che il nazionalismo vagamente nostalgico di Putin doveva essere apertamente criticato, in attesa che il Capo del Cremlino confermasse i proclamati orientamenti democratici della nuova

FRANCO VENTURINI, *dopo essere stato corrispondente da Mosca, oggi è editorialista di politica estera del Corriere della Sera.*

Russia, prendendo anch'egli le distanze dai totalitarismi e dalle repressioni dei tempi sovietici.

Tuttavia, una volta affermato il principio, americani ed europei (e anche gli europei tra loro) hanno scelto comportamenti diversi. Il Presidente statunitense si è recato in Lettonia, associandosi a una richiesta radicale: Mosca doveva scusarsi per il Patto Molotov-Ribbentrop e per l'annessione dei Paesi baltici alla fine della guerra.

Diversamente dagli stessi Stati baltici e dalla Polonia, la maggioranza degli europei ha, invece, preferito un atteggiamento *soft* nei confronti di Putin. Schröder ha celebrato l'ennesima riconciliazione con Mosca. Chirac ha inaugurato con il padrone di casa un monumento a de Gaulle. Zapatero e Berlusconi hanno fatto la loro parte. Blair ha dato *forfait* per curare la formazione del nuovo Governo britannico, ma ha affidato al telefono espressioni di grande cordialità verso Putin.

I *leader* europei, del resto, sapevano che all'indomani della festa sarebbe stato formalizzato un accordo-quadro, che dovrebbe favorire un salto di qualità tra Mosca e l'Unione Europea e, dunque, non aveva senso per loro passare da un atteggiamento severo a uno aperto e conciliante nell'arco di 24 ore.

Qui è riscontrabile la prima indicazione di fondo offerta dalle celebrazioni moscovite. Nei confronti della Russia di Putin, accusato negli ultimi tempi di centralismo autoritario e di scarsa fedeltà alle sue stesse promesse democratiche, esistono due approcci diversi, che non seguono il classico schema delle differenze transatlantiche.

Da un lato, la *vecchia Europa* e alcuni dei suoi nuovi membri entrati nell'Unione Europea il primo maggio 2004, pur sottoponendo Vladimir Putin ai rimproveri del caso (si pensi al fermo atteggiamento francese sulla Cecenia), privilegiano il rapporto di collaborazione con Mosca, ritengono che la stabilità della Russia sia un elemento fondamentale della sicurezza europea, evitano di gettare olio sul fuoco del rinascente nazionalismo russo e non dimenticano di ricevere dalla Russia essenziali forniture di petrolio e di gas.

Sull'altro fronte, gli Stati Uniti e un gruppo di nuovi soci

dell'Unione Europea (soprattutto i tre Stati baltici e la Polonia) promuovono nei confronti di Mosca un approccio più duro e a sua volta più diversificato. La Casa Bianca tiene conto degli umori del Congresso, stigmatizza il processo Khodorkovskij (l'ex *patron* della società petrolifera *Yukos*), insiste sulla sempre minore libertà dei *media* e considera che sia giusto *esportare la democrazia* anche nei rimanenti Stati europei ex-sovietici, nel Caucaso e in Asia centrale.

Gli Stati baltici e la Polonia si muovono all'interno della cornice comunitaria, ed in quella sede diffondono la tesi secondo cui di Mosca non c'è da fidarsi, tentando così di bilanciare la mano tesa di Berlino, di Parigi, di Madrid, di Roma e di Londra.

Ciò non significa che i *duri* intendano tirare la corda con Putin fino a rischiare la rottura. Gli Stati Uniti apprezzano gli sforzi diplomatici russi (e cinesi) volti a contenere i programmi nucleari nord-coreani, spera che Mosca eserciti pressioni sullo stesso argomento nei confronti dell'Iran, non dimentica l'arsenale nucleare russo e, soprattutto, vuole che continui la collaborazione russo-americana nella lotta al terrorismo internazionale.

La Polonia non vuole distinguersi troppo dai Paesi più importanti della *vecchia Europa*, e molte sue posizioni sono dettate dall'esigenza di non innervosire ulteriormente un'opinione pubblica interna mal disposta nei confronti degli eredi dell'Unione Sovietica.

A ben vedere, la punta più avanzata della linea dell'intransigenza verso Mosca è quella delle Repubbliche baltiche, che mantengono con la Russia contenziosi territoriali e sono al centro di costanti polemiche sul trattamento riservato alle minoranze di origine e lingua russa.

Come si vede, l'Occidente presente sulla Piazza Rossa il 9 maggio 2005 (ma due Stati baltici su tre erano assenti) si è presentato agli occhi di Vladimir Putin articolato e differenziato come ben raramente era accaduto in passato.

Ebbene, come ha risposto e come intende rispondere in futuro il Capo del Cremlino? I retroscena delle celebrazioni moscovite aiutano ad individuare quattro linee di tendenza.

Sul tema della memoria storica non condivisa, Putin ha fat-

to del suo meglio per evitare ogni provocazione. La parata militare del 9 maggio 2005 (la prima alla quale ha assistito il Presidente degli Stati Uniti) è stata *leggera*, senza esibizione di muscoli. Sulla Piazza Rossa sono state portate sì le bandiere rosse del tempo di guerra con tanto di falce e martello, ma nessuna immagine di Stalin era visibile e non era visibile nemmeno il mausoleo di Lenin, interamente coperto da un grande cartellone commemorativo.

Non solo. In interviste e dichiarazioni il Presidente russo ha definito Stalin un *tiranno ma non un nazista* e ha riconosciuto che l'annessione dei Paesi baltici era stata una *tragedia*, pur rifiutando di porgere le scuse richieste. Piccoli passi che non escludono in futuro altre prese di posizione più coraggiose.

Ma Putin su questo terreno continuerà di sicuro a muoversi con cautela: il suo scopo politico consiste nel creare una continuità apparente tra il passato di grande potenza (quello sovietico, appunto) e la Russia di oggi, dando così soddisfazione ai settori più nazionalisti della società e rilegittimandosi dopo la *perdita* dell'Ucraina.

Il Capo del Cremlino, in definitiva, deve trovare un equilibrio tra un'esigenza interna e una di politica estera. Sul primo fronte, gli è utile consolidare il consenso che ancora lo accompagna. Sul secondo, ha interesse a non alimentare una diatriba storica, che potrebbe in ogni momento essere portata a testimonianza della sua inadeguatezza democratica.

Nei confronti dell'Unione Europea le intese sottoscritte a Mosca, benché la loro applicazione sia ancora tutta da verificare, permettono a Putin di affermare un *rapporto privilegiato* con l'Europa, che, al di là dei vantaggi economici, mette a sua disposizione due importanti strumenti politici.

Il primo è rappresentato da un'implicita, ma inequivocabile, pressione sugli Stati Uniti. Se Washington non vuole più essere *partner* strategico della Russia, c'è chi è ancora interessato a questo tipo di rapporto.

Il secondo riguarda l'aumento delle possibilità a disposizione di Mosca per influenzare il dialogo interno dell'Unione Europea. Con l'intensificarsi dei legami sarà più facile, spera Pu-

tin, rivolgersi alle grandi capitali dell'Unione e chiedere loro che non siano i *falchi* baltici o polacchi a definire il tono delle relazioni euro-russe.

Il capitolo più delicato è quello, beninteso, che riguarda gli Stati Uniti. Benché le soste di Bush in Lettonia e più tardi in Georgia siano state risentite a Mosca come gesti al limite dell'aggressività politica ("Cosa si direbbe se Putin prima di recarsi negli Stati Uniti facesse tappa a Cuba?", si è chiesto il Ministro degli Esteri Lavrov), il Cremlino non ha alcuna intenzione di logorare più del necessario i rapporti con la Casa Bianca.

I dissensi esistenti sono noti (dall'Iraq dove Putin vorrebbe un preciso calendario per il ritiro delle forze straniere, alla vendita di armi alla Siria, alle forniture atomiche all'Iran, che gli Stati Uniti accettano soltanto perché non può bloccarle), ma Putin è convinto che essi possano essere gestiti senza troppi traumi, come è accaduto sinora.

Il problema vero, nella visione di Mosca, risiede altrove. Le sfere dirigenti e anche l'opinione pubblica sono convinte che le *rivoluzioni democratiche* in Georgia e in Ucraina siano state i primi tasselli di una manovra ad ampio raggio, sostenuta e finanziata dagli Stati Uniti, per isolare la Russia e mettere le mani sui giacimenti di petrolio di alcuni nuovi Stati indipendenti, nonché sulle rispettive reti di distribuzione.

In Asia centrale il pericolo islamico può portare persino a tacite forme di alleanza tra la Russia e gli Stati Uniti (si pensi all'Uzbekistan, dove entrambi i Paesi hanno basi militari), ma ai confini occidentali della Russia e nel Caucaso il discorso è diverso.

Incassato, con non poca sofferenza, l'avvento del filo-occidentale Yushenko in Ucraina (con l'*interferenza*, dice Mosca, degli Stati Uniti, della Polonia e della Lituania), Putin si trova nell'imbarazzante situazione di dover difendere la Bielorussia di Lukashenko, definita da Bush e dal suo Segretario di Stato Condoleezza Rice l'*ultima dittatura d'Europa*, e perciò stesso candidata ad essere la prossima conquista dell'ondata democratizzante.

Ma il Cremlino teme che la posta vera sia il Kazakistan, con i suoi grandi giacimenti petroliferi. Sarebbe quella la *linea*

rossa oltre la quale Putin si vedrebbe costretto, volente o nolente, a modificare seriamente i suoi rapporti con gli Stati Uniti. Appoggiandosi magari agli europei.

In questo quadro complesso delle possibili evoluzioni politiche nel triangolo Russia-Stati Uniti-Europa, va ricordato un quarto punto: Putin guarderà ad Occidente fino a quando gli sarà possibile, è vero, ma intanto sta anche predisponendo un'alternativa strategica a Oriente. I rapporti tra Mosca e Pechino hanno avuto un nuovo riscontro proprio in occasione delle Celebrazioni della Vittoria a Mosca, quando Hu Jintao ha incontrato a quattro occhi Putin ed è stata concordata una visita di quest'ultimo a Pechino in luglio.

Il Cremlino ha già promesso di quadruplicare in due anni le forniture di petrolio alla Cina; stanno per svolgersi inedite manovre militari congiunte in territorio cinese; i vecchi contenziosi di frontiera sono stati tutti risolti. Ma la *via cinese* di Putin trova riscontro, soprattutto, nel braccio di ferro cino-nipponico a proposito del tracciato che dovrebbe seguire un maxi-oleodotto proveniente dai giacimenti russi in Siberia.

Inizialmente Mosca ha sorpreso gli osservatori scegliendo lo sbocco sul Pacifico e accontentando così il Giappone. Ora, però, la Russia ha chiarito che quella rotta prevede una derivazione a Sud verso la Cina, e che sarà quest'ultima ad essere operativa per prima.

In altri termini, Putin gioca sui due principali tavoli asiatici con l'ottima carta dell'energia, di cui tanto la Cina quanto il Giappone sono affamati. E gli occidentali, mentre si diversificano tra loro, faranno bene a tenere presente l'opzione orientale russa che, non a caso, mentre si celebrava la Vittoria a Occidente, era rappresentata al massimo livello sulla Piazza Rossa.

Franco Venturini

LA DIFFICILE EQUAZIONE CINO-AMERICANA

di Marino de Medici

L'emergere della superpotenza economica della Cina é osservato dagli Stati Uniti con sensazioni e giudizi contraddittori. Da un lato, la presenza di un gigante economico in Asia non preoccupa gli Stati Uniti, che conservano notevole fiducia di poter gestire la concorrenza economica cinese e la crescente rivalità politica tra Cina e Giappone.

Per contro, ciò che preoccupa gli Stati Uniti è la constatazione che la prodigiosa espansione economica della Cina sorregge un potenziamento militare e strategico che tende a ridurre fortemente, se non ad eliminare, il ruolo egemone degli Stati Uniti in Asia.

Il pericolo è che il nuovo gigante economico prima o poi altererà l'equilibrio strategico in Asia in misura tale da porre gli Stati Uniti e la Cina in rotta di collisione. È un pericolo, remoto ma reale, che si manifesta ormai nel quadro della concorrenza per l'influenza globale e le risorse energetiche.

Da parte sua, l'Europa è deficitaria, sia in fatto di influenza globale, sia di controllo sulle fonte mondiali di energia. Di conseguenza, è semplicemente spettatrice dinanzi agli sviluppi strategici in Asia, che hanno come attori non soltanto gli Stati Uniti, la Cina e il Giappone, ma un altro Paese di gigantesco potenziale economico e militare, l'India.

Cina, Giappone e India costituiscono un precario triangolo strategico, che gli Stati Uniti influenzano in misura elevata, ma non determinante. Il Giappone, pur temendo la poderosa crescita della Cina, sa bene che l'espandersi del mercato cinese sorregge le esportazioni giapponesi e previene una pericolosa deflazione. L'India ha decisamente aperto verso Washington ed, al tempo stes-

MARINO DE MEDICI è stato per molti anni corrispondente dagli Stati Uniti del quotidiano "Il Tempo". Attualmente, scrive per pubblicazioni italiane e americane.

so, cura migliori rapporti con la Cina, oltre che con il Giappone, con la missione prioritaria di neutralizzare il suo maggiore avversario, il Pakistan. La Cina, invece, ha imboccato una politica strategica dettata in larga parte dalla sua sete di petrolio. Il contenzioso territoriale con altri Paesi attorno ad isole e isolotti e a preesistenti o progettate zone economiche del Pacifico si accompagna a disegni militari per la protezione delle rotte del petrolio medio-orientale, che suonano da sfida alla presenza navale americana.

L'ammodernamento delle forze strategiche della Cina rappresenta, infatti, lo sviluppo più inquietante per gli Stati Uniti, per il Giappone e, ovviamente, per Taiwan. Da due decenni, la Cina lavora intensamente per migliorare il proprio deterrente nucleare e per mettere a punto una nuova generazione di missili strategici e tattici in grado di penetrare le difese elettroniche di unità da guerra americane, che incrociano negli stretti di Taiwan.

Se l'annessione di Taiwan resta un obiettivo inderogabile ma dilazionato nel tempo, la progettata proiezione di potenza aeronavale cinese nel Mare della Cina Meridionale ed in quello della Cina Orientale è strettamente legata non tanto a rivendicazioni territoriali e diritti minerali, quanto alla protezione delle vie marittime per i cruciali approvvigionamenti energetici.

I rapporti della Cina con i Paesi fornitori della regione mediorientale e della stessa Africa ed, in modo speciale, le intese sotterranee con l'Iran ed il Sudan, sono visibilmente causa di irritazione a Washington.

È prevedibile, inoltre, che Pechino miri a far valere il suo peso economico e geopolitico nel Medio Oriente, da dove proviene il 60 per cento del petrolio consumato in Cina. Il che apre l'interrogativo se la Cina, in fondo, possa essere interessata ad un'opera di stabilizzazione in quell'esplosivo teatro regionale, una decisione che Washington non mancherebbe di applaudire. Una simile ipotesi risulterebbe avvalorata in una prospettiva di sfruttamento delle enormi riserve petrolifere del Medio Oriente, tali da soddisfare anche la forte domanda sia della Cina, sia dell'India.

Nel 2004 le importazioni cinesi di petrolio sono aumentate del 30 per cento, un ammontare che colloca la Cina al secondo posto tra i consumatori di petrolio al mondo, dopo gli Stati Uni-

ti. Entro il 2030 si prevede che la Cina avrà un parco di automobili superiore a quello degli Stati Uniti, mentre raggiungerà gli Stati Uniti nel consumo di petrolio.

Queste cifre sono avanzate da coloro che temono che gli Stati Uniti e la Cina siano in rotta di collisione, specie se le risorse petrolifere non fossero più tali da soddisfare il fabbisogno internazionale. Quanto meno, la scarsità di tali risorse peserebbe notevolmente sui rapporti tra gli Stati Uniti e la Cina.

Di recente, il fenomeno del *China bashing*, la tendenza, cioè, a dare addosso alla Cina, ha preso vigore nelle aule del Congresso americano. In aprile, la Camera dei Rappresentanti non ha approvato un Disegno di legge mirato ad imporre dazi più gravosi su tutte le importazioni cinesi, qualora Pechino non consentisse a modificare il favorevole tasso di cambio con il dollaro. Ma a luglio la legge potrebbe passare.

La rivalutazione dello *yuan* non è, comunque, la manna che i deputati americani si aspettano: il giorno in cui la Cina decidesse di ridurre le proprie riserve in dollari, i tassi di interesse negli Stati Uniti salirebbero di colpo. Né si può sottovalutare il fatto che gli Stati Uniti sono il più grande debitore al mondo, e che la Cina è uno dei maggiori creditori degli Stati Uniti.

Un bilancio ragionato dell'apporto cinese all'economia mondiale non può che partire dal riconoscimento che, negli ultimi quattro anni, il contributo della Cina alla crescita del prodotto lordo globale, in termini di parità del potere di acquisto (PPP), è risultato superiore alla somma di quelli dei sette Paesi più industrializzati. Ciò significa che l'emergere della superpotenza economica cinese rappresenta un fattore positivo per il mondo intero, in quanto promuove lo sviluppo economico globale.

La Cina è la terza nazione al mondo per volume di commercio e si prevede che entro il 2020 diventerà la prima. Non meno importante è il dato secondo cui la Cina ha giovato alla struttura industriale nel mondo, per il fatto che il 70 per cento degli investimenti esteri in Cina è andato al settore industriale.

Altrettanto interessante è la valutazione degli esperti secondi i quali i maggiori fattori di incertezza nello sviluppo dell'economia cinese sono il prezzo del petrolio e la stabilità

del dollaro. Lo *yuan* è ancorato al dollaro e non fluttua liberamente nel mercato. L'attuale cambio è considerato del tutto insoddisfacente dagli Stati Uniti, anche se ai primi di maggio si sono notati segni di un rialzo dello *yuan*, assecon dati dalla dichiarazione di un alto funzionario di Pechino secondo cui "la Cina accelererà positivamente, ma con prudenza, il processo di riforma del tasso di cambio".

È da ricordare che lo *yuan* è situato in una banda ristretta rispetto al dollaro sin dal 1944. Nel 2004 il dollaro ha perso valore rispetto all'*Euro* e altre valute e lo *yuan* lo ha seguito al ribasso, rendendo più competitive le esportazioni cinesi e particolarmente quelle verso i mercati europei e giapponesi.

Negli ultimi dieci anni, per mantenere lo *yuan* in una banda ristretta, le autorità monetarie cinesi hanno dovuto procedere a forti acquisti di strumenti finanziari in dollari, al fine di compensare il *surplus* della bilancia commerciale. Il risultato è che, oggi, la Cina è seconda soltanto al Giappone come Paese detentore delle obbligazioni del Tesoro americano.

In parole povere, la più grande economia mondiale, quella degli Stati Uniti, è sempre più dipendente dal continuo flusso di capitali dalla Cina. Il Presidente della Riserva federale americana, Alan Greenspan, va dicendo da tempo che questa situazione non può durare e che, quanto meno, condurrà all'instabilità del sistema monetario cinese con pesanti conseguenze per tutti.

Ma la domanda che si pongono gli osservatori, specializzati o meno, è quella che concerne la capacità cinese di sostenere l'attuale ritmo di crescita, che, secondo varie proiezioni, dovrebbe portare al sorpasso dell'economia americana. Proiezioni di questo genere non possono che preoccupare quei settori conservatori statunitensi, ben rappresentati al Congresso, che sono dal sacro nazionalismo, anche quando la massa dei consumatori predilige i prodotti a basso prezzo di *Walmart*, la più grande catena di vendita al mondo ed il maggior importatore dalla Cina.

Per il consumatore americano il *pericolo giallo* non esiste e se la Cina continuerà ad invadere il mondo con i suoi prodotti e ad investire i dollari incassati, l'economia americana non avrà nulla da temere. È una sensazione condivisa dagli esperti, secondo i

quali è assai improbabile che l'economia cinese possa sorpassare quella americana per volume e qualità della produzione, per reddito *pro capite* e innovazione. La legge dell'utilità marginale - avvertono questi esperti - non mancherà di rallentare la fenomenale crescita cinese nei prossimi decenni. Oltre ai fattori finanziari ed economici, c'è da tener conto che gran parte del territorio della Cina è sottosviluppato e che le differenze regionali creano forti disequilibri sociali all'interno della nazione cinese.

Queste valutazioni, peraltro, non acquietano i timori di quanti guardano il gigante cinese che mostra muscoli militari e l'ambizione di assumere un ruolo di *leadership* in Asia, approfittando anche del costoso intervento degli Stati Uniti nei lontani Iraq ed Afghanistan.

Pur tradendo qualche apprensione per il futuro dei rapporti con la Cina, gli Stati Uniti perseguono un *dialogo globale* - che è cosa diversa dal *dialogo strategico* - con Pechino e si sforzano di trovare un nuovo assetto di equilibrio asiatico, elevando l'India al rango di attore regionale ed il Giappone a quello di alleato chiave.

Resta da vedere se la prospettiva di un *dialogo strategico*, fortemente voluto da Pechino, tra Stati Uniti e Cina faciliterà quella equazione di potenza cino-americana che l'Amministrazione Bush deve impostare correttamente per scongiurare possibili tensioni o, quanto meno, pericolose incomprensioni con la Cina.

Malgrado l'enorme sviluppo economico, tecnologico e finanziario, la Cina ha due importanti carenze, che portano ad una sua fragilità. Innanzitutto, i forti progressi economici non hanno, per ora, condotto ad un'evoluzione contemporanea della struttura politica, tuttora caratterizzata da un regime autoritario. E questa dicotomia potrebbe portare a gravi tensioni. Non a caso, alle volte, si parla di una Cina gigante economico dai piedi di argilla.

In secondo luogo, malgrado gli indubbi progressi nel settore militare - convenzionale, nucleare, missilistico e spaziale - le forze strategiche della Cina sono ben lontane da quelle degli Stati Uniti ed anche della Russia.

Marino de Medici

LA RUSSIA E IL SESSANTENNALE DELLA VITTORIA

di Piero Sinatti

Il Sessantennale della Vittoria ha permesso al Presidente Putin di raccogliere attorno a sé Capi di Stato, di Governo e alti rappresentanti di ben 57 Paesi, tra cui in prima fila vincitori e vinti della Seconda guerra mondiale. Mai si erano riunite a Mosca tante personalità di rilievo internazionale. Un successo, per lo meno di immagine, per il Presidente russo.

Il significato politico del Sessantennale

L'occasione è stata sfruttata da Putin più di quanto non fosse riuscito al suo predecessore Eltsin in occasione del Cinquantennale, caduto nel pieno della crisi economica e politica del Paese.

Sul piano interno, i solenni festeggiamenti sono serviti a Putin per riaffermare, come parte fondamentale dell'identità della Russia attuale, la continuità con l'immane sacrificio patriottico coronato dalla Vittoria dell'Unione Sovietica del 1945.

Su quello internazionale, il *leader* russo ha stabilito una continuità tra il ruolo dell'Unione Sovietica nella vittoriosa coalizione contro il nazifascismo e quello che la Russia è chiamata ora a svolgere nella "comune lotta delle nazioni contro il terrorismo internazionale". La Russia percepisce se stessa come la trincea più avanzata, e come il Paese che ha pagato e paga il prezzo più alto.

"Posti di fronte alla minaccia reale del terrorismo oggi - ha detto Putin agli illustri ospiti - dobbiamo rimanere fedeli

PIERO SINATTI è esperto di problemi russi, collaboratore del quotidiano Il Sole-24 Ore e di altri periodici, e autore di varie pubblicazioni sulla Russia.

alla memoria dei nostri padri...; dalla guerra ereditiamo la necessità di una nuova unità con la Russia contro le nuove minacce” (1).

In precedenza, però, erano emerse obiezioni, specie da parte di polacchi e baltici, nei confronti dell’interpretazione ufficiale, *sovietizzante*, data da Putin alla Vittoria. La *liberazione* da parte dell’Armata rossa - hanno affermato i critici - trasformò i Paesi dell’Europa orientale e centrale in satelliti di Mosca, che vi impose un disastroso sistema socio-economico e politico durato oltre quattro decenni.

Questa interpretazione, bollata da Putin come *revisionista*, aveva dato motivo al Presidente lituano Adamkus e a quello estone Ruutel di declinare l’invito di Mosca. Dei baltici partecipava ai festeggiamenti soltanto la Presidente lettone Vike-Fraibergera, senza rinunciare alle dure critiche nei confronti di Mosca formulate in precedenza.

Bush tra Riga, Mosca e Tbilisi

Tuttavia, i riflettori erano puntati sul Presidente americano Bush e sul suo incontro con Putin.

Anche il *leader* americano, pochi giorni prima, in una lettera alla Presidente lettone, che aveva preceduto la sua visita a Riga (avvenuta, dimostrativamente, appena alla vigilia di quella a Mosca), aveva affermato concetti *revisionisti* (2).

A Mosca Bush si guardava bene dal turbare l’incontro con l’*amico Vladimir*, ribadendo tesi *revisioniste*.

Tuttavia, il giorno dopo, il Presidente degli Stati Uniti volava a Tbilisi per incontrare uno dei nuovi favoriti di Washington nello scacchiere post-sovietico: il Presidente nazionalista, non alieno da emozioni russofobe, Mikhail Saakashvili, che diciotto mesi prima aveva vittoriosamente inaugurato, grazie anche a un sostanzioso supporto degli Stati Uniti, la

(1) Cfr. S. Lee Myers, E. Bumiller, *Honoring the soviet war dead*, “International Herald Tribune”, 10 maggio 2005.

(2) Cfr. B. Knowlton, *No Message is hidden in Bush’s visits*, “International Herald Tribune”, 5 maggio 2005.

serie delle *rivoluzioni di velluto* nell'area post sovietica (3). Saakashvili non era andato a Mosca - unico nel rifiuto tra tutti i *leader* della CSI - per protesta contro i presunti ritardi e ostacoli che i russi starebbero frapponendo al ritiro delle loro due basi dalla Georgia, chiesto insistentemente dagli Stati Uniti e dall'Unione Europea.

Nella grande Piazza della libertà, a Tbilisi, di fronte a più di 100 mila persone, Bush pronunciava parole sicuramente non gradite a Mosca: "La libertà avanza dal Mar Nero al Caspio al Golfo Persico e oltre". Ed anche: "La sovranità della Georgia deve essere rispettata da tutte le nazioni...; il Presidente Saakashvili vuole che il Paese georgiano resti intatto".

Con *avanzamento della libertà* Bush intendeva le *rivoluzioni di velluto* che dalla Georgia si sono propagate, con il sostegno politico e finanziario degli Stati Uniti, all'Ucraina e, quindi, al Kirgizstan, rovesciando Presidenti giudicati troppo condiscendenti con Mosca.

Prossima tappa dell'*avanzata della libertà* prevista dal Dipartimento di Stato dovrebbe essere la Bielorussia legata a Mosca da un Trattato d'Unione e presieduta da un personaggio sicuramente autoritario come Aleksandr Lukashenko, invisibile a Washington, a Varsavia e a Kiev.

Altrettanto sicuramente, tuttavia, il *batka* di Minsk non è peggiore dei *satrapi* dell'Asia centrale e del Caucaso meridionale, che Washington (ma neppure Mosca) non si sogna di condannare, né di bandire dalla comunità internazionale, o perché le concedono basi militari, o perché hanno petrolio, o per entrambi i motivi.

Neppure dopo eccidi come quello di Andizhan (13 maggio 2005), in cui uno di costoro, il Presidente uzbeko Karimov, ha soffocato nel sangue una sollevazione popolare contro il suo regime corrotto clanico-familista, di miseria di massa e di sistematica repressione poliziesca.

Al tempo stesso, nel discorso di Tbilisi, rivendicando la *pie-*

(3) Cfr. E. Bumiller, *Bush in Georgia aims talk at Putin*, in "International Herald Tribune", 11 maggio 2005.

na sovranità della Georgia, Bush toccava il tema delle basi russe e quello dei separatismi abkhazo e sud ossetino, legittimati da *referendum* popolari e sostenuto da Mosca.

Il fantasma della guerra fredda

Questi fatti evidenziano l'ambiguità o la doppiezza degli attuali rapporti Stati Uniti-Russia. La diffidenza e la tensione tra gli Stati Uniti e la Russia si sono fatte ancora strada.

Solo tre giorni dopo le celebrazioni di Mosca, il Capo dei Servizi di sicurezza Nikolaj Patrushev accusava *Governi stranieri* e relativi Servizi segreti di "usare le ONG per finanziare e sostenere cambi di potere nelle ex-Repubbliche sovietiche ..., allo scopo di indebolirvi l'influenza russa".

Patrushev parlava di una riunione recentemente tenutasi in Slovacchia, dove sarebbe stato deciso lo stanziamento di cinque milioni di dollari per continuare le *rivoluzioni di velluto* nello spazio post-sovietico. A cominciare dalla Bielorussia (4).

Se non sono toni e contenuti da *guerra fredda* questi...

Gli armamenti nel cosmo

Altri segni, di ancor maggiore rilievo, attestano questo montare latente di diffidenza e tensione nei rapporti tra gli Stati Uniti e la Russia. Pensiamo ai temi della difesa spaziale e dei progetti di nuovi sistemi missilistico-nucleari, che con periodicità emergono da dichiarazioni di alte personalità o da pilotate fughe di notizie, in Russia come negli Stati Uniti, accompagnate da smentite o correzioni.

Nel novembre 2004 giornali ed agenzie di stampa riportarono queste parole pronunciate dal Presidente Putin in una riunione di alti ufficiali: "Non stiamo soltanto sviluppando ricerca e *test* di nuovi sistemi di missili nucleari...; ho fiducia che essi saranno

(4) Cfr. *Groups are spying Russia, Security chief says*, "International Herald Tribune", 13 maggio 2005.

commissionati entro pochi anni. Nessuna potenza nucleare avrà sviluppato a così breve termine sistemi simili” (5).

Sei mesi dopo, è apparsa la notizia secondo cui l’*Air Force* statunitense chiederebbe a Bush di assicurare alla difesa “armi spaziali offensive e difensive, superando ostacoli finanziari, tecnologici, politici e diplomatici”.

Da quando Bush, tre anni fa, ha deciso l’uscita unilaterale degli Stati Uniti dal Trattato ABM, il *Pentagono* ha speso molto per sviluppare progetti di controllo e difesa spaziale. Ora si tratta di mettere in piedi un sistema strategico detto *Global Strike*, che permetterebbe di “distruggere dallo spazio tutti i possibili centri di comando o basi missilistiche ovunque dislocati in 45 minuti” (6).

La notizia riceveva l’immediata correzione da parte di un portavoce della Casa Bianca. Si tratta, più che del dispiegamento di armi nucleari nel cosmo, della realizzazione di sistemi di controllo spaziale in grado di permettere risposte immediate e simultanee ad attacchi dal cielo contro gli Stati Uniti (7).

Due giorni dopo, lo stesso giornale elettronico “Strana.ru”, vicino al Cremlino, riportava una singolare correzione da parte di un alto e noto funzionario del Ministero degli Esteri russo come Aleksandr Jakovenko a una dichiarazione, riportata dal “Financial Times”, del Consigliere anziano d’Ambasciata a Washington Vladimir Ermakov. Secondo quest’ultimo, la Russia “esamina la possibilità di ricorrere alla forza in caso di necessità, qualora gli Stati Uniti dislochino armamenti nel cosmo”.

Jakovenko precisava così: “La Russia porta avanti una linea tesa ad impedire la dislocazione di armi nel cosmo, con coerenza e su basi di principio” (8).

Sempre “Strana.ru”, tuttavia, in aprile, aveva pubblicato

(5) Cfr. ITAR-TASS, 17 novembre 2004.

(6) Cfr. T. Weiner, *Air Force Seeks Bush’s Approval for Space Arms*, in “The New York Times”, 18 maggio 2005.

(7) Cfr. *Pentagon nameren vyvesti oruzhie v kosmos*, Il Pentagono intende mettere armi nel cosmo, in <http://www.strana.ru/print/248451/html>, 18 maggio 2005.

(8) Cfr. *RF ne budet primenjat’ silu v otvet na razmeshenie oruzhija v kosmose*, La Russia non impiegherà la forza in risposta alla dislocazione di armi nel cosmo, in <http://www.strana.ru/print/248584.html>, 20 maggio 2005.

una dettagliata analisi sugli sforzi che la Russia e gli Stati Uniti indirizzerebbero verso la *nuclearizzazione* del cosmo e sui timori di entrambi di essere superati dall'*avversario* o *concorrente*.

Si citava anche la spesa attuale destinata al settore cosmico della difesa, salita a 24 miliardi di rubli, lamentando che fosse pari a quella dell'India, ma inferiore a quelle degli Stati Uniti, dell'Europa e del Giappone (9).

Come si vede, siamo in presenza di un clima che ricorda la *guerra fredda*, al di là delle correzioni o delle smentite. E al di là delle ricorrenti dichiarazioni, specie dei due Presidenti, sulla *partnership* e l'amicizia tra i due Paesi e sugli intenti cooperativi di entrambi su terreni strategici.

Motivi della partnership e contraddizioni

Gli intenti, comunque, come la *partnership*, sono *reali* e *necessari* per entrambi i Governi. Essi riguardano la "lotta comune contro il terrorismo internazionale", la prosecuzione del processo di riduzione dei rispettivi arsenali nucleari, il comune impegno anti-proliferazione (nonostante la cooperazione Russia-Iran nel nucleare), la cooperazione energetica. E, soprattutto, riguardano la partecipazione americana, anche finanziaria, alla sicurezza dei depositi russi di stoccaggio delle armi nucleari: un permanente pericolo rispetto ad attentati o attacchi da parte di gruppi legati al terrorismo internazionale.

La Russia non ha gradito, ma neppure ha ostacolato, l'installazione di basi in Asia centrale. Mosca deve fronteggiare il pericolo del terrorismo islamico, che ha in quella regione e nel limitrofo Caucaso un focolaio non secondario. In questo, gli Stati Uniti sono obiettivamente di aiuto.

Washington sa che Mosca resta una grande potenza nucleare, con i suoi 631 ICBM e le sue 18 mila testate nucleari. Sa che i grandi giacimenti di petrolio e gas russi concorrono a ridurre

(9) Cfr. *Novye jadernye ispytaniija i gonka vooruzhenii v kosmose*, Nuovi esperimenti nucleari e corsa degli armamenti nel cosmo, in <http://www.strana.ru/print/244936.html>, 8 aprile 2005.

l'energo-dipendenza occidentale dal Medio Oriente e ad aumentare l'offerta sui mercati internazionali con effetti positivi sui prezzi. Da qui, la necessità per gli Stati Uniti di continuare il dialogo e non rompere la *partnership*. Al tempo stesso, tuttavia, Washington persegue il disegno, teorizzato negli anni Novanta da Zbigniew Brzezinski, di restringere progressivamente l'influenza e la presenza russa nello spazio post-sovietico.

Mosca, dal canto suo, non ha la capacità di opporsi a questa strategia. Negli ultimi diciotto mesi è stata defenestrata dalla Georgia e dall'Ucraina, dove si sono installati grazie alle *rivoluzioni di velluto* - appoggiate dagli Stati Uniti, ma favorite anche da ripetute e grossolane incomprensioni russe - regimi filoamericani come quelli di Saakashvili e di Jushenko. A quest'ultimo Washington ha riservato lo scorso aprile un'accoglienza trionfale.

Il tutto, dopo l'espansione di NATO ed Unione Europea ai confini baltici della Russia.

Il grande oleodotto Baku Tbilisi Ceyhan

Un altro fatto attesta questo aspetto della strategia Stati Uniti. Il 25 maggio 2005 è stato inaugurato, alla presenza di Capi di Stato (in prima fila quelli dell'area interessata: Azerbajdzhan, Georgia, Turchia, Kazakistan) e di alti rappresentanti di una trentina di Paesi, tra cui il Segretario statunitense all'Energia Samuel Bodman, l'oleodotto Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC).

È il discusso, ostacolato (da Mosca), lunghissimo (1770 chilometri), difficile, costosissimo (circa 4 miliardi di dollari) oleodotto che *bypassa* la Russia e rompe il monopolio della rete di *pipeline* dello spazio ex-sovietico, per avviare il greggio caspico ai mercati internazionali.

Il BTC è stato ideato e fortemente voluto una decina di anni fa dagli Stati Uniti. Lo scopo, oltre all'approvvigionamento petrolifero, è politico: ridurre l'influenza e la presenza di Mosca nell'area sudcaucasico-caspica e porre fine al suo controllo monopolistico dei flussi di greggio.

Ma un altro fatto, concomitante, ha allarmato Mosca, che

all'ultimo momento non ha mandato il suo rappresentante all'inaugurazione. Il Kazakhstan, rompendo pluriennali riserve dovute anche alle pressioni di Mosca, ha deciso di utilizzare il BTC anche per il suo greggio, collegandosi a Sangachal-Baku con un oleodotto sottomarino in partenza dal suo terminale di Aktau (10).

Il BTC apre per Mosca un altro problema, già posto dalla presenza ormai triennale di aerei e forze speciali degli Stati Uniti in Georgia. Si tratta di assicurare all'oleodotto sicurezza e controllo armato: il BTC si snoda per Paesi segnati da conflitti etnici, tensioni sociali e politiche, da separatismi, dalla minaccia terroristica proveniente dal limitrofo Nord Caucaso russo. Gli Stati Uniti si sono già mossi in questa direzione. Come provano la loro consolidata presenza in Georgia e le pressioni su Mosca perché ritiri le sue basi. Mosca dà già segni di cedimento.

È presumibile che anche in Azerbajdzhan, dove già sono presenti istruttori militari americani e turchi, potranno dislocarsi basi e forze speciali degli Stati Uniti (S. Mamedov, A. Gordienko, cfr. nota 10). In aprile il Segretario alla Difesa Rumsfeld era volato a Baku per consultarsi con il neo Presidente Ilham Aliev e i Capi militari azeri. Ed anche il Kazakhstan subisce le stesse attenzioni di Washington, per la sua importanza strategica di grande produttore di greggio e di Paese confinante con la Cina e la Russia.

La fine della CSI

La Russia, come si vede, è progressivamente messa alle corde all'interno di uno spazio - quello della CSI - che ha sempre considerato destinato alla sua egemonia. In realtà, la CSI, è ridotta ormai a un semplice luogo di stanchi consessi e rituali, cui neppure Putin sembra più credere. Esaurite le funzioni di ese-

(10) Cfr. *Azerbaijan, Kazakhstan commit to "strategic partnership"*, in <http://www.azernews.net/view.php?id=6482>, 26 maggio 2005. Interessante anche l'intervista rilasciata dal Presidente Nazarbaev all'Agenzia ufficiale "Khabar", in <http://www.khabar.kz/print.php?chapter=1117033288>, 26 maggio 2005. Cfr. anche P. Sinatti, *BTC, la nuova pedina del Grande Giuoco Petrolifero*, in <http://www.ilsole24ore.com>, 25 maggio 2005 e P. Sinatti, *Scacco matto americano nel cortile del Cremlino*, in "Il Sole 24 ore", 26 maggio 2005. I media russi hanno oscurato l'avvenimento, se si eccettua l'allarmato articolo di S. Mamedov e A. Gordienko, apparso sulla "Nezavisimaja Gazeta" del 24 maggio 2005, dal titolo *Baku initsiruet sozdanie osi vostok-zapad*, Baku inizia la creazione di un asse Oriente-Occidente.

cutore testamentario dell'ex-URSS, non ne ha acquisite altre.

Putin punta sullo sviluppo dello *Spazio unito eurasiatico* (EEP), una sorta di mercato comune tra Russia, Bielorussia, Kazakistan, Kirgizstan e Tadzhikistan, cui aveva finito per aderire, su pressione di Mosca, anche l'Ucraina, durante l'ultima fase della Presidenza Kuchma. Adesso il cambio di *leadership* a Kiev mette a rischio il disegno del Presidente russo.

Conclusioni

I soli successi di Mosca sul terreno internazionale sono stati - e non è poco - il notevole rafforzamento delle relazioni con l'India e la Cina.

Con la prima, Mosca, oltre a sviluppare la cooperazione sul terreno militare (vendita di armamenti) ed energetico (petrolio, centrali nucleari), ha finalmente chiuso il contenzioso sui confini che durava da 40 anni.

Con la seconda, dopo la visita di Putin a Nuova Dehli (dicembre 2004) e quella del Presidente Kalam a Mosca (maggio 2005) è stata incrementata la cooperazione nel campo della produzione congiunta di aerei e missili di ultima generazione, in quello satellitare e in quello energetico con forti investimenti indiani in progetti gas petroliferi russi (Sakhalin) e con la partecipazione di compagnie russe allo sviluppo dei settori gas petrolifero e nucleare indiani (11).

Quanto ai rapporti con l'Unione Europea, niente di sostanzialmente nuovo è venuto dal *summit* moscovita Russia-Unione del 10 maggio. I rapporti più importanti restano quelli bilaterali, che vedono protagoniste la Francia (cooperazione spaziale) e la Germania (investimenti di *Siemens* e *Daimler Chrysler* in Russia), oltre all'ulteriore incremento della cooperazione energetica.

Piero Sinatti

(11) A questo proposito, cfr. Piero Sinatti, *Più stretta la collaborazione tra India e Russia*, in www.ilsole24ore.com, 23 maggio 2005.

COME EVITARE IL DECLASSAMENTO DELL'ITALIA ALLE NAZIONI UNITE

di Francesco Paolo Fulci

S segnalavo su questa rivista, due numeri fa, il rischio per l'Italia di essere declassata nella famiglia delle nazioni, se dovesse avere successo un tentativo in corso all'ONU di accrescere il numero dei membri *permanenti* al Consiglio di Sicurezza, emarginando il nostro Paese.

Nel marzo 2005 quel rischio non si era attenuato, anzi sembrava essersi accentuato avendo gli aspiranti a nuovi seggi permanenti - il noto gruppo dei 4 (Germania, Giappone, Brasile, India) - deciso di dare battaglia. A metà maggio tale gruppo ha fatto circolare in Assemblea Generale un progetto di risoluzione-quadro per la riforma del Consiglio. Poi però sembra essere intervenuto un qualche ripensamento sull'opportunità di tempi così affrettati. Peraltro, come cercherò di chiarire in questo articolo, il livello di guardia per la diplomazia italiana e i suoi alleati all'ONU resta altissimo.

Il Segretario Generale, nel suo rapporto di presentazione del documento dei 16 saggi, da lui nominati per la riforma dell'Organizzazione, non aveva in definitiva preso posizione sulle proposte avanzate dai medesimi in tema di riforma del Consiglio di Sicurezza, rimettendosi semplicemente alle decisioni dell'Assemblea Generale.

Le proposte dei saggi, ricordo, prevedevano un ampliamento del Consiglio di Sicurezza da 15 a 24 membri, secondo un *modello A* (aumento dei membri *permanenti* e *non*), o un *modello B* (aumento dei soli membri *non permanenti*). Fin qui nul-

L'Ambasciatore FRANCESCO PAOLO FULCI è stato per molti anni il Rappresentante permanente dell'Italia alle Nazioni Unite.

la da obiettare. Ma il Segretario Generale è andato oltre. Da un lato, ha indicato per metà settembre 2005 - quando a New York si terrà il vertice dei Capi di Stato e di Governo per celebrare il 60° Anniversario dell'organizzazione - il termine tassativo per varare la riforma. Egli ha aggiunto che questa va comunque fatta, e che la mancanza di consenso non può costituire una scusa accettabile per un rinvio. Dall'altro, ha precisato che il pacchetto di modifiche proposto dal *panel* per la riforma dell'intero sistema ONU va approvato nella sua interezza.

Kofi Annan, dunque, almeno nelle sue intenzioni, ha reso tutte le riforme relative agli altri organi ed attività dell'ONU ostaggio della riforma del Consiglio di Sicurezza

Questa ad alcuni è apparsa come una notevole forzatura. Se, ad esempio, la modifica del Consiglio di Sicurezza non passasse, vorrebbe dire che sfumerebbe la prospettiva dell'invito ai Paesi più ricchi di aumentare - come hanno suggerito i 16 saggi - allo 0,70 dei rispettivi PIL il loro contributo alla crescita dei Paesi in via di sviluppo? In tal caso si tratterebbe di un palese tentativo per indurre i Paesi economicamente più deboli a favorire le mire degli aspiranti a nuovi seggi *permanenti*!

I quattro *pretendenti*, dal canto loro, hanno deciso di forzare i tempi. Essi anzitutto sono riusciti a persuadere gli africani - come spiegherò - ad accettare l'offerta di due seggi permanenti per il loro continente, perché sanno che senza i 53 voti africani, o una larga parte di essi, non potrebbero conseguire il loro ambizioso obiettivo. E spingono ora, con tutta la forza delle loro *lobbies* congiunte, per l'adozione del *modello A*.

Il gruppo dei 4 non ha, inoltre, tenuto in alcun conto le altre raccomandazioni dei 16 saggi di Annan: in particolare quella di ridurre i gruppi regionali esistenti all'ONU da cinque a quattro, con l'accorpamento delle due Europe, ed il trasferimento di Stati Uniti, Canada, Australia e Nuova Zelanda (attualmente facenti parte del Gruppo dell'Europa Occidentale) ai gruppi di rispettiva appartenenza geografica (America ed Asia/Oceania).

Si persiste, cioè, nel non voler prendere in considerazione le obiettive, mutate realtà geopolitiche del mondo. A conferma

che ciò che sta veramente a cuore ai *pretendenti* non è un miglior funzionamento dell'organo decisionale, ma più semplicemente l'accrescimento del proprio *status* internazionale.

Nel disegno dei *pretendenti* i gruppi regionali resterebbero, dunque, i cinque attuali. Il nuovo Consiglio di Sicurezza dovrebbe avere non più 5, ma 11 membri *permanenti*, inamovibili *in perpetuo*, che non devono rendere conto a nessuno, se non a se stessi, del loro operato. In più, come premio di consolazione agli esclusi, verrebbero aggiunti 4 seggi *non permanenti*.

Mi si consenta di dirlo apertamente. Una simile riforma renderebbe il Consiglio di Sicurezza ancor più difficile da gestire, ancor meno efficiente ed efficace. Il progetto del gruppo dei 4 è soltanto una foglia di fico che nasconde potenti ambizioni ed interessi nazionalistici.

Motivo principale dell'accelerazione impressa dal gruppo dei 4 all'esercizio, è stato il nuovo atteggiamento assunto in materia dai Paesi dell'Africa. Va premesso che all'ONU questi Paesi si sono distinti, almeno sinora, per la forte disciplina di gruppo. Da sempre hanno concordato, e quasi sempre rispettato, il principio della pari dignità e, quindi, di una eguale rotazione per tutti, grandi, medi e piccoli, sui seggi *non permanenti* loro spettanti in Consiglio.

Senonché, in questa occasione, gli africani sembrano aver ceduto al canto della sirena dei *pretendenti*, che hanno offerto loro non uno, ma addirittura due posti di membro permanente. Ma la partita non è chiusa, perché non sono pochi, tra gli stessi africani, a non volere che soltanto due di essi acquistino una sorta di egemonia virtuale sugli altri. E parecchi, inoltre, ritengono che un seggio *permanente*, senza *veto*, sia un seggio *svirilizzato*. Non di serie A, ma di serie B.

Prevale in molti, inoltre, la convinzione che l'esito dello scontro in atto dipenderà, in definitiva, dall'atteggiamento degli attuali cinque permanenti, i cosiddetti *beati possidentes*: Stati Uniti, Russia, Cina, Francia e Gran Bretagna. Ciò in parte è vero. Ma soltanto in parte, perché in Assemblea Generale, il voto di questi cinque Paesi vale né più, né meno, di quello degli altri 186 Stati membri. Merita, comunque, ricordare brevemente

le posizioni dei 5 su questo specifico tema. La diplomazia francese va menando da tempo una forte campagna, congiuntamente a quella tedesca, in favore della proposta del gruppo dei 4. Washington ha assicurato che non abbandonerà l'Italia, ma ha reiterato il suo deciso sostegno al Giappone.

La Russia ha mantenuto un atteggiamento altalenante: nel 1998 era risolutamente schierata con noi. Poi, ha promesso il suo appoggio, ostentatamente, a Germania, India e Giappone. Ora dichiara, invece, che non prenderà posizione se non quando si sarà profilato un vasto consenso a favore dell'uno o dell'altro *modello*. La Gran Bretagna - in passato, di concerto con Parigi, sempre favorevole ai *pretendenti* - mostrerebbe ora qualche respiscenza, fors'anche perché non immemore, come del resto gli Stati Uniti, dell'avversione di Francia e Germania all'intervento in Iraq.

Dei 5 attuali *permanenti* la Cina ci è sempre restata vicina, mantenendo la sua fermissima opposizione al Giappone. Ben 20 milioni di cittadini cinesi hanno mandato altrettanti messaggi su *Internet* per denunciare e boicottare la pretesa giapponese ad un seggio permanente nel Consiglio di Sicurezza. Vi sono stati in Cina anche moti di piazza antinipponici.

È vero, peraltro, che, per la sua approvazione definitiva, la riforma dovrà poi essere ratificata da tutti e cinque i *permanenti* attuali. Basterebbe, quindi, anche la mancata ratifica di uno soltanto di essi per far naufragare l'intera operazione. Ma l'esperienza insegna che quando, nel 1963, i membri *non permanenti* del Consiglio di Sicurezza furono aumentati da 6 a 10, i *permanenti*, anche se avevano votato contro o, come gli Stati Uniti, si erano astenuti, alla fine cedettero alle forti pressioni e ratificarono tutti e cinque nel giro di meno di due anni.

I giochi si fanno fundamentalmente in Assemblea Generale, dove il voto del più piccolo atollo del Pacifico, della più piccola isola dei Caraibi, del più minuscolo Stato europeo, ha esattamente lo stesso peso e lo stesso valore del voto della Cina, dell'India o degli Stati Uniti.

La strategia che gli aspiranti ai nuovi seggi *permanenti* hanno deciso di seguire è esattamente identica a quella di otto anni:

la cosiddetta *formula Razali*, dal nome del Presidente della 51° Assemblea Generale, l'ambasciatore malese che, passando sopra alle istruzioni del suo stesso Governo, aveva preso apertamente partito a favore dei *pretendenti*.

L'iter preconizzato dovrebbe articolarsi in quattro fasi:

I. Approvazione di una risoluzione che preveda l'aggiunta, ai 5 attuali membri *permanenti*, di altri 6, ma senza *veto*, nonché di 4 *non permanenti*, con una maggioranza necessaria di almeno 128 voti.

II. Scelta dei nuovi 6 membri *permanenti* da effettuarsi entro tre o quattro settimane dalla prima fase. La selezione avverrebbe con procedura eguale a quella per l'attuale elezione dei membri *non permanenti*. Ma, sempre in virtù della nostra risoluzione procedurale del '98, anche in questa fase con una maggioranza di 128 voti.

III. Approvazione formale, in tempi egualmente rapidi, dell'emendamento dell'articolo 23 dello Statuto, per modificare la composizione del Consiglio e le sue regole di voto. Anche qui la maggioranza occorrente è quella prevista dall'articolo 108 dello Statuto, cioè 128 voti.

IV. Ratifica dell'emendamento, da parte di 128 Paesi membri, ivi compresi i 5 *permanenti* attuali. Nel 1963, per la ratifica del primo ampliamento del Consiglio di Sicurezza da 11 a 15 membri, occorsero poco meno di due anni.

Come dicevo, già a metà maggio 2005, il gruppo dei 4 ha fatto circolare a New York il progetto di risoluzione-quadro previsto dalla prima fase: quello cioè che dovrebbe aprire la strada alla creazione di 6 nuovi membri *permanenti* (2 all'Africa, 2 all'Asia, 1 all'America Latina, 1 all'Europa Occidentale) e di 4 *non permanenti* assegnati a tutti i gruppi, tranne che all'Europa occidentale. L'assetto del nuovo Consiglio passerebbe quindi da 15 a 25 membri: 11 *permanenti* e 14 *non permanenti*.

Nel documento dei *pretendenti* si prevede anche l'attribuzione del *veto* ai nuovi sei ed una Conferenza di revisione per l'anno 2020. Entrambi questi ultimi punti però sono soltanto per la facciata. Saranno fatti certamente cadere prima del voto, perché si sa già che tutti e cinque i *permanenti* attuali non in-

tendono né riconoscere il veto ai nuovi venuti, né approvare premesse che potrebbero mettere in discussione il loro stesso status di *beati possidentes*, sia pure tra quindici anni.

Si è subito dopo scatenata a New York la corsa dei *pretendenti* per ottenere il maggior numero possibile di co-sponsorizzazioni al loro progetto di risoluzione in vista del voto. Essi affermano di beneficiare già del sostegno di 120 Paesi, rispetto ai 128 necessari. Ma probabilmente ciò non è vero, almeno non ancora: sono voci fatte circolare artatamente per persuadere gli incerti, per creare un effetto *band wagon*. Sempre i 4 avevano già anche indicato - quale data per votare in Assemblea Generale la risoluzione-quadro prevista nella loro prima fase - la fine di giugno 2005. Ciò chiaramente per mettere tutti di fronte al fatto compiuto.

Per fortuna, a frenare gli ardori dei *pretendenti*, si sono nel frattempo registrati alcuni sviluppi. Anzitutto, per iniziativa dell'Italia e dei suoi alleati, si è tenuta a New York l'11 aprile 2005 una riunione sotto l'egida di un movimento denominato *Uniting for Consensus*.

L'incontro aveva l'obiettivo di sottolineare come decisioni di così grande rilievo non possano essere prese a colpi di maggioranza, con conseguenti effetti profondamente ed irreparabilmente divisivi e destabilizzanti, oltre che di freno se non di stallo per tutte le altre riforme necessarie per l'Organizzazione.

I 4 avevano beffardamente pronosticato che all'incontro promosso dall'Italia avrebbero partecipato soltanto i soliti *quindici gatti del Coffee Club*. Invece all'appuntamento, presieduto dal nostro Ministro degli Esteri, Gianfranco Fini, si sono presentati in 115, a dimostrazione se non altro di quanto grande ed intatto sia ancora quello che gli spagnoli definirebbero il *poder convocatorio* dell'Italia.

In secondo luogo, gli attuali 5 *permanenti* sembrano essersi finalmente svegliati. I Ministri degli Esteri hanno tenuto tra di loro, secondo quanto riferito dall'Ambasciatore cinese all'ONU, una tele-conferenza il 3 giugno scorso. Con l'eccezione della Francia - il Presidente Chirac, si sa, è legato a filo triplo col Cancelliere Schröder - hanno convenuto di non farsi spingere a

decidere troppo in fretta. E precisi inviti a non spingere troppo sono già partiti all'indirizzo dei *pretendenti* in particolare da Washington a Tokyo e Berlino.

In terzo luogo, l'8 giugno, fonti del Ministero degli Esteri nipponico, hanno reso noto che il Giappone preferisce aspettare gli esiti del vertice dei 53 Capi di Stato e di Governo africani, previsto a Sirte (Libia) il 4 e 5 luglio, e di quello dei 14 Paesi caraibici, che avrà luogo nell'isola di Santa Lucia dal 3 al 6 luglio, prima di procedere oltre.

In quarto luogo, il 9 giugno, ad Abuja, capitale della Nigeria, il Comitato dei Dieci dell'Organizzazione per l'Unità Africana avrebbe dovuto incontrare i 4 *pretendenti*, che intendevano sollecitare la sponsorizzazione della loro risoluzione da parte del maggior numero, se non di tutti i 53 Paesi africani. Ma, improvvisamente, alla vigilia l'incontro è stato annullato, sembra a richiesta degli stessi 4.

Ancora, il Parlamento Europeo ha approvato una risoluzione in cui torna a caldeggiare l'ipotesi del seggio *permanente* europeo e non tedesco. Nella stessa Germania si sono levate nuovamente voci di dissenso da parte dell'opposizione democristiana e dello stesso ex Cancelliere Helmut Schmidt, collega di partito di Schröder, tutti fortemente critici dell'attuale azione del Governo tedesco a New York.

Inoltre, l'Organizzazione della Conferenza Islamica (57 Paesi), riunita a Gedda il 10 giugno, ha sollecitato un seggio *permanente* per un Paese musulmano, sottolineando come nessuno possa ignorare che il mondo islamico rappresenta un quinto della popolazione dell'intero pianeta.

Da ultimo - fatto ancora più rilevante - il 16 giugno Washington ha anticipato l'intenzione di farsi promotrice di un altro progetto di Risoluzione, che preveda la creazione soltanto di 2 nuovi membri *permanenti*: il Giappone e, probabilmente anche se non è menzionata, l'India. È una mossa abile, che mira a staccare Tokio dai suoi compagni di cordata.

Una simile Risoluzione non ha, peraltro, alcuna concreta possibilità di successo, perché mai i Paesi in via di sviluppo, che controllano i due terzi dell'Assemblea, potrebbero accettarla,

in quanto favorirebbe essenzialmente ancora una volta i Paesi ricchi e dell'emisfero settentrionale. Resta da vedere come reagiranno i giapponesi.

Al Palazzo di Vetro a New York, e nelle Cancellerie di moltissimi Paesi, queste sono giornate di passione. Le visite dei Ministri degli Esteri dei 4 *pretendenti* e dei loro oppositori hanno assunto il ritmo di un vertiginoso carosello. Le manovre politiche, diplomatiche e non, si moltiplicano. Le pressioni sono divenute enormi. Per molti, addirittura insostenibili. Ma la partita resta ancora aperta, tutta da giocare.

Il momento della verità verrà probabilmente nella seconda decade di luglio: a quel punto si saprà, infatti, se gli africani saranno riusciti a mettersi d'accordo *al loro interno* su chi di essi dovrebbe occupare i due seggi *permanenti* che il gruppo dei 4 avrebbe destinato all'Africa; o se invece, in assenza di accordo, anche per gli africani vi sarà un *rompete le righe* e, in questo caso, quanti dei 53 Paesi dell'Africa saranno ancora disposti a sostenere i 4 nelle loro mire. Si saprà, inoltre, anche se i 4 saranno riusciti a piegare la riluttanza dei Paesi caraibici a seguirli nel sostenere il *modello A*.

I *pretendenti* faranno, quindi, la conta di quanti Paesi avranno nel frattempo co-sponsorizzato il progetto di risoluzione-quadro e degli appoggi loro promessi, e decideranno, in conseguenza, se depositare o meno il documento alla Segreteria dell'Assemblea Generale, chiedendo al presidente di quest'ultima, il Ministro degli Esteri del Gabon, Ping, di metterlo ai voti. La diga che devono superare è sempre quella eretta nell'autunno 1998: 128 voti.

Il gruppo dei 4 deciderà di andare egualmente avanti, malgrado 2 *permanenti* attuali (Stati Uniti e Cina) abbiano già dichiarato la loro avversione a tempi così rapidi ed altri 2 (Russia e Gran Bretagna) abbiano anch'essi manifestato riluttanze e perplessità al riguardo? Tutto dipenderà evidentemente dal numero degli appoggi su cui il gruppo riterrà di poter effettivamente contare al momento del voto.

Una cosa, comunque, è certa: il fattore tempo, dopo luglio, non giocherà più a loro favore. La data indicativa fornita dal

Segretario Generale - metà settembre, quando si riunirà il vertice dei 191 Capi di Stato e di Governo che dovrebbe sancire la riforma - si avvicina, infatti, sempre di più.

Comunque, anche se il primo *round* si giocasse effettivamente a luglio e se dovessimo per disavventura perderlo (ma l'augurio fervente è che ciò non avvenga!), resterebbero pur sempre ancora altre tre *manches* da giocare: la selezione dei nuovi *permanent*, l'emendamento formale della norma statutaria, le ratifiche. La lotta continuerebbe asprissima, nelle altre fasi non meno che nella prima.

Personalmente continuo a ritenere che non c'è motivo al mondo perché l'Italia e i suoi alleati a New York debbano conoscere la sconfitta. Per non soccombere, mi prendo la libertà di avanzare alcuni suggerimenti:

1. Dovremmo imboccare, ancor più decisamente, la strada del *modello B* proposto dai saggi di Kofi Annan, cioè l'aumento dei soli seggi *non permanent*. E dovremmo nel contempo insistere sull'opportunità di farne assegnare alcuni di essi alle Organizzazioni di Stati già esistenti, come l'Unione Europea, l'Organizzazione dell'Unità Africa, l'Organizzazione degli Stati Americani, la Lega Araba, ecc...

Una strada che per noi presenta, tra l'altro, l'enorme vantaggio di far concorrere a tali seggi tutti i Paesi membri dell'Unione Europea, ma sotto l'egida dell'Unione stessa, senza quindi turbare l'attuale situazione privilegiata di Francia e Gran Bretagna.

Va da sé che nella delegazione prescelta per la rotazione dovrebbero figurare rappresentanti di Mr. PESC, della Commissione e del Paese che assicura la presidenza di turno. Questo seggio sarebbe così *in nuce* quello dell'Unione stessa, una volta che questa si sarà dotata finalmente di un'unica politica estera e di sicurezza. A tal fine, potrebbe essere utile inviare ambascierie straordinarie a Bruxelles e in tutte le capitali europee interessate, per spiegare i vantaggi per l'Unione Europea e per i suoi membri di una simile soluzione.

2. Occorre profittare del recente ripiegamento tattico del gruppo dei 4 per riprendere, con i nostri alleati del *Coffee Club*,

una massiccia controffensiva di *lobbying*, capace di far diminuire i consensi che i nostri oppositori affermano di aver già acquisito. Una convincente azione diplomatica va svolta soprattutto *a latere* dei prossimi due Vertici di Sirte e Santa Lucia.

Non dimentichiamo che nel 1998 vincemmo quando riuscimmo a portare dalla nostra parte il *main stream*, il blocco più consistente cioè dei 111 Paesi del Movimento dei Non Allineati (NAM). Con essi occorrerà rilanciare la loro ipotesi subordinata, che prevede che, ove non risultasse praticabile l'ottenimento per i NAM di seggi *permanenti*, la soluzione non potrebbe essere che l'aumento dei soli seggi *non permanenti*.

3. La nostra pattuglia diplomatica a New York, che ha un eccellente *leader* nell'Ambasciatore Marcello Spatafora, dovrebbe essere debitamente rafforzata. Perché è a New York che si vince o si perde. Tra il 1993 ed il 1999 eravamo riusciti a creare all'ONU quella che era stata definita la *macchina da guerra italiana*, grazie alla quale vincemmo ben 28 elezioni su 29. A New York l'Italia deve ricreare quella *macchina* e quello spirito.

4. È auspicabile che la stampa, tutti i *media* italiani, come già nel 1996-98, continuino a tenere costantemente informata l'opinione pubblica italiana sul procedere di questa grande battaglia diplomatica. E diano massimo rilievo alle ragioni dell'Italia ed alle posizioni assunte su questo tema dal Parlamento e dai vertici istituzionali e politici del Paese. Anche perché tali posizioni hanno un'eco e riflessi immediati, e di notevole impatto, nelle Cancellerie di tutti i Paesi.

5. Infine, soprattutto, è necessario che continui a prevalere la più assoluta concordia ed unità di intenti su questa specifica materia da parte di tutte le forze politiche italiane. Tutte, nessuna esclusa. In uno spirito fortemente e genuinamente *bi-partisan*, come già accadde alla fine degli anni '90, per la difesa di questo interesse supremo delle nostre due patrie comuni: della patria italiana e di quella europea.

Francesco Paolo Fulci

LE EVENTUALI ALTERNATIVE ALLA COSTITUZIONE EUROPEA

di Andrea Cagiati

È stato scritto molto, anche su questa rivista, sui *referendum* di ratifica della Costituzione europea per sottolinearne l'importanza e per auspicare che tutti i 25 firmatari approvino questo documento. Ma, forse, non sono state sufficientemente approfondite le conseguenze di un'eventuale mancata ratifica e le prospettive che potrebbero generare un possibile fallimento della Costituzione.

Effettivamente una simile ipotesi, che molti commentatori rifiutano ancora scaramanticamente di prendere in considerazione, non è affatto esclusa. Anzi deve essere oggi ritenuta del tutto possibile e perciò essa dovrebbe attirare la nostra attenzione assai più dell'eventuale avvenuta ratifica.

Infatti, mentre l'entrata in vigore della Costituzione non genererebbe particolari problemi (salvo, come vedremo, possibilmente la non agevole realizzazione di *cooperazioni strutturate*), la sua bocciatura solleverebbe invece una serie di importanti conseguenze, sia sostanziali, sia psicologiche, che sarebbe gran tempo di esaminare con attenzione per poter tempestivamente predisporre, ove divenisse necessario, soluzioni alternative.

2. Al fine di poter razionalmente esaminare tale eventualità sarebbe, innanzi tutto, utile approfondire alcuni punti del testo della Costituzione, che sono di non agevole interpretazione, a causa delle numerose e spesso ambigue soluzioni di compromes-

L'Ambasciatore ANDREA CAGIATI è stato titolare di varie importanti sedi, tra cui Vienna, Londra e la Santa Sede. È autore di articoli e saggi sui problemi politico-strategici, editi da vari periodici, fra cui Civitas, Strategia Globale, Affari Esteri, Euro Defence - Italia, nonché la Rivista di studi politici internazionali.

so che esistono nel documento, il quale non pecca certamente di eccessiva chiarezza.

Per esempio, la Dichiarazione n. 30 allegata al Trattato, la quale stabilisce che, dopo due anni dalla firma, se non più di 5 dei 25 firmatari “hanno incontrato difficoltà nelle procedure di ratifica del Trattato”, il Consiglio europeo si riunisce per decidere cosa fare. Sarebbe importante stabilire se ciò non significa, come appare logico, che questa procedura si applica soltanto se vi siano ritardi nelle ratifiche di non oltre 5 membri, oppure anche nel caso di firmatari che abbiano bocciato la Costituzione.

Infatti, nel primo caso, il Consiglio potrebbe agevolmente decidere di considerare la Costituzione come entrata in vigore fra gli almeno 20 membri che l’hanno già ratificata, lasciando liberi i rimanenti di aggregarsi successivamente.

Nella seconda e un pò forzata interpretazione non si vede come il Consiglio potrebbe gestire un Trattato che è stato bocciato e che è ormai divenuto giuridicamente inesistente.

Sembra, pertanto, evidente che debba essere considerata valida la prima interpretazione e che, quindi, non esista nessun articolo competente a fronteggiare la seconda ipotesi, che creerebbe certamente gravi problemi per il futuro dell’Europa, in quanto sarebbe giuridicamente impossibile far entrare in vigore fra i soli ratificanti un Trattato che sarebbe legalmente già decaduto.

Fra l’altro, questa seconda ipotesi potrebbe anche avere come conseguenza l’annullamento degli eventuali successivi *referendum*, in quanto il Trattato cesserebbe di esistere dal momento della prima bocciatura. Questa eventualità toglierebbe dall’imbarazzo i *leader* di vari Paesi membri con incerte prospettive di ratifica, in prima fila Blair, che avrebbe così abilmente prima tolto il difficile problema europeo dalle proprie elezioni politiche, facendolo, poi, scomparire del tutto grazie all’abolizione di un probabile *referendum* negativo.

3. Un altro punto importante rimasto impreciso nel Trattato è costituito dalle modalità costitutive delle previste *coopera-*

zioni strutturate, che, in realtà, avrebbero potuto essere create fin dalla firma della Convenzione, ciò che purtroppo non è per ora avvenuto.

A causa di questa imprecisione, qualunque gruppo di membri si sentirebbe autorizzato a costituire una simile organizzazione, senza esigenze di ampiezza demografica e di capacità militari. Se, perciò, un gruppo di membri minori decidesse di costituire subito una *cooperazione strutturata*, essendo cosciente che sarebbero esclusi da una simile probabile iniziativa dei Paesi maggiori ai quali questa facoltà chiaramente si indirizza, questi ultimi dovrebbero costituire fra loro una seconda *cooperazione strutturata* escludendo i primi.

Si avrebbe, così, una spiacevole confusione di responsabilità e di capacità operative, che potrebbe essere risolta soltanto con una fusione delle due o più iniziative parallele, soluzione che potrebbe finire per introdurre tutti i 25 in una struttura creata soltanto per un ristretto gruppo dei membri più importanti e meglio armati. Ciò annullerebbe l'intero fine perseguito e scomparirebbe l'unico elemento potenzialmente unificante della Costituzione.

Per evitare questa confusione un gruppo dei Paesi maggiori dovrebbe proporre fin d'ora al Consiglio quale dovrà essere la quantità di risorse necessarie per poter partecipare a una *cooperazione strutturata*. Ma una simile procedura richiederebbe l'approvazione del Consiglio, che in questo caso non sarebbe certamente ottenuta.

4. A causa di questa imprecisione del testo l'intera iniziativa delle *cooperazioni strutturate*, su cui si concentrano le speranze dei Paesi più europeisti, rischia di essere praticamente annullata.

In tal caso, gli essenziali problemi della difesa ricadrebbero nel controverso calderone generale, tornando ad essere in pratica sottoposti al *veto* di ogni membro.

L'unica soluzione possibile a questo complesso problema sarebbe la costituzione, fin d'ora, di una simile *cooperazione strutturata* da parte di un limitato gruppo delle maggiori po-

tenze, cioè senza attendere l'avvenuta ratifica del Trattato, ciò che è del resto previsto dalla Costituzione.

Una simile soluzione avrebbe, inoltre, il vantaggio di avere già costituito un essenziale raggruppamento, che sopravvivrebbe psicologicamente anche in caso di bocciatura della Costituzione, ciò che faciliterebbe il successivo autonomo emergere di un gruppo, che, come vedremo, finirà per realizzarsi *ex novo* in caso di mancata ratifica.

Tenendo conto di questi e di altri punti poco chiari del Trattato, appare accresciuta l'importanza di esaminare con molta attenzione le fino ad oggi scarsamente approfondite alternative, che diventerebbero possibili in caso di un'eventuale bocciatura della Costituzione.

Certamente, tutti gli europeisti devono continuare ad auspicare l'approvazione unanime della Costituzione, che ha ormai assunto nell'opinione pubblica mondiale l'importanza di un vessillo dell'Europa futura e il cui eventuale fallimento causerebbe, perciò, un vasto impatto psicologico e politico negativo. Ma sarebbe un errore concentrare tutta la nostra attenzione su tale argomento, trascurando di considerare l'eventualità di un suo fallimento. Ciò equivarrebbe, infatti, a una rinuncia a considerare preventivamente soluzioni alternative, che potrebbero anche essere sviluppate in modo molto interessante per l'avvenire dell'Europa.

5. Su queste prospettive ha una rilevante importanza la posizione francese. È noto che Parigi non ha apprezzato il recente vasto allargamento dell'Unione Europea, il quale ha creato al proprio interno una nuova maggioranza euroscettica, che non nasconde una volontaria dipendenza dalle decisioni strategiche degli Stati Uniti, come si è visto con la crisi irachena.

In queste circostanze, non è sorprendente che Chirac veda con una certa diffidenza il progetto di Costituzione, che consolida questa nuova vasta Unione Europea, nella quale è molto ridotta la tradizionale influenza francese e sono di fatto accantonati i progressi unitari continentali auspicati dagli europeisti.

Perciò Parigi non sarebbe affatto addolorata da una boc-

ciatura della Costituzione, ma preferirebbe evitare di esserne la causa diretta. Questa ambivalenza ha condotto il Governo francese, da un lato, a raccomandare un *referendum* positivo e, dall'altro, ad auspicare riservatamente di vederlo bocciato dalla Gran Bretagna.

In tal modo, infatti, sarebbe contemporaneamente dimostrato l'europeismo francese e l'antieuropeismo britannico, mentre si aprirebbe per Parigi la possibilità di lanciare la proposta di un nuovo accordo tra un gruppo ristretto dei Paesi europeisti, che sostituirebbe vantaggiosamente le comunque incerte prospettive delle *cooperazioni strutturate*, le quali sarebbero ormai scomparse insieme alla bocciata Costituzione.

La Francia potrebbe, così, riprendere la felice tradizione degli anni '50, quando propose unilateralmente, sia la CECA, sia la CED e l'Euratom, scegliendo accuratamente i Paesi da invitare. Essa potrebbe ora rivolgersi di preferenza al medesimo gruppo di Paesi europeisti, per proporre una rinnovata CED (1), cioè un'analogha struttura difensiva europea omogenea, con esplicite prospettive unitarie, sulla quale i membri euroscettici dell'Unione Europea non avrebbero nessuna possibilità di interferire.

È evidente che una simile soluzione autonoma sarebbe per Parigi e per l'avvenire unitario del nostro continente assai preferibile alle tortuose disposizioni della Costituzione, che, come abbiamo visto, per ottenere un'unanime approvazione ha dovuto annacquare parecchio le sue originali ambizioni europeiste.

Se, poi, a causa dei recenti accordi trilaterali franco-anglo-tedeschi in materia di difesa, Parigi dovesse preferire di invitare alla nuova iniziativa anche Londra, le basterebbe rilanciare, invece, l'UEO, figlia più modesta della CED, di cui ha ereditato le funzioni politico-strategiche implicanti delle potenzialità unitarie europee, che per misteriose ragioni è stata lasciata decadere pochi mesi fa, benché Maastricht avesse

(1) Spesso si dimentica che la CED non fu mai bocciata in quanto la Francia si limitò a rinviare la sua ratifica, seguita poi dall'Italia. Si ebbero cioè sei firme e quattro ratifiche: alcuni giuristi ritengono che un'eventuale ritardata ratifica francese e italiana farebbe entrare in vigore la CED.

stabilito un suo sostanziale sviluppo come *braccio armato* dell'Unione Europea.

Certamente, in questa ipotesi, l'iniziativa perderebbe parte delle sue potenzialità unitarie, costantemente avversate da Londra, ma in compenso rafforzerebbe le sue capacità strategiche e si inserirebbe più agevolmente in una comune strategia globale dell'Occidente.

6. L'eventuale fallimento della Costituzione non comporterebbe, dunque, come spesso è affermato, un rallentamento del processo di unificazione europea, comunque poco esplicito nel Trattato, ma potrebbe generare, invece, specie nell'ipotesi neo CED, un suo sostanziale rilancio, grazie ad una finalmente chiara distinzione fra i Paesi del centro Europa, che desiderano un continente unificato, e i Paesi europei periferici, che sono, invece, interessati soprattutto ad un'ampia e prospera area di libero scambio. Questi ultimi preferiscono appaltare la propria sicurezza al predominio strategico di Washington, a cui offrono in cambio subordinati contingenti nazionali per iniziative militari statunitensi.

In tal modo tutti i 25 (domani 33) membri dell'Unione Europea raggiungerebbero finalmente i propri e diversi obiettivi permanenti e l'attuale continua e debilitante lotta interna all'Unione sarebbe così superata con piena soddisfazione di tutti gli interessati.

È, infatti, assurdo e controproducente cercare di obbligare alcuni Paesi a fare qualcosa che essi non desiderano, oppure a non fare qualcosa che, invece, essi desiderano, come sta purtroppo avvenendo da tempo all'interno della divisa e problematica Unione Europea.

Come nei matrimoni male assortiti una simile situazione rende, infatti, infelici entrambe le parti e, prima o poi, si giunge a penose separazioni. Con la soluzione prospettata si potrebbe, invece, ottenere che ogni membro dell'Unione Europea possa fare quello che desidera e non fare quello che non desidera, creando, così, una ben diversa atmosfera di amichevole collaborazione.

7. Una volta accertato che l'odierna Unione Europea è una troppo vasta e confusa unione di Paesi con tendenze ed aspirazioni divergenti, sarebbe logico concentrarsi sulla ristretta ma coerente piattaforma comune costituita dalle limitate aspirazioni condivise. L'EFTA avrebbe potuto utilmente essere una simile piattaforma, che, comunque, oggi potrebbe identificarsi con la già esistente ampia zona di libero scambio, nella quale i 25 potrebbero agevolmente identificarsi e convivere con reciproco vantaggio.

Contemporaneamente, come è già avvenuto con l'*Euro* e con Schengen, un limitato gruppo di membri omogenei potrebbe intraprendere sostanziali iniziative unitarie in un quadro più ristretto e più vincolante, destinato a sfociare in una vera unione politica, grazie al fatto che tali Paesi si sarebbero, così, finalmente liberati dal peso negativo, ormai divenuto determinante, dei più numerosi membri euroscettici dell'Unione Europea, che per ora hanno la facoltà di bloccare con la propria maggioranza qualunque seria iniziativa unitaria.

Ciò non costituirebbe, come infatti è avvenuto con l'*Euro* e con Schengen, una divisione dell'Europa, ma invece una sua migliore organizzazione, grazie alla generale collaborazione fra tutti i prosperi membri della zona di libero scambio e al contemporaneo apporto degli eventuali singoli gruppi specializzati. Infatti, una nuova CED o UEO non proteggerebbe soltanto i propri membri, ma tutto il continente, come avviene oggi con l'*Euro*, che acquista un crescente prestigio nel mondo non per i soli suoi membri ma per tutta l'Europa.

Non dobbiamo dimenticare che il successo degli antichi Comuni italiani derivava dalla separata ma coordinata affermazione delle loro singole corporazioni, ciascuna specializzata nel proprio settore nell'interesse della comune prosperità. Tutti erano, cioè, cittadini della stessa città-Stato, che costituiva la loro piattaforma comune, a cui ogni gruppo aggiungeva il successo della propria specialità nell'interesse del comune vantaggio. Una simile efficace struttura comunale di specialità parallele, coordinate da un'unica base comune a cui tutti patriotticamente tenevano, è giunta fino a creare ve-

re potenze economico-strategiche, capaci di opporsi, talvolta con successo, perfino alla superpotenza dell'Imperatore.

8. Quindi, invece, di attendere passivamente il risultato degli incerti *referendum*, attribuendo loro e alla Costituzione un'importanza che essi in realtà non possiedono, dovremmo piuttosto preoccuparci, fin d'ora, di predisporre formule e soluzioni capaci di assorbire senza eccessivi traumi eventuali bocciature della Costituzione, in modo da far emergere in settori specializzati nuove iniziative capaci di superare finalmente i ben noti problemi che da molti decenni travagliano un'Unione Europea in cui convivono faticosamente opposte aspirazioni, le quali paralizzano lamentevolmente le considerevoli potenzialità di sviluppo europeo.

Certamente, se possibile, la Costituzione andrebbe salvata, malgrado le sue ben note limitazioni, in quanto, a torto o a ragione, essa rappresenta, come abbiamo visto, una bandiera dell'Europa e perciò un suo eventuale affondamento significherebbe un insuccesso europeo nel mondo. Inoltre, malgrado le citate ambiguità della Costituzione, le *collaborazioni strutturate* potrebbero ancora offrire una formula di progresso sostanziale, se ben gestite e se costituite con idee chiare e precisi limiti qualitativi.

Perciò, è piuttosto sulla loro realizzazione che sull'importanza astratta dei *referendum*, che dovrebbe concentrarsi fin d'ora l'attenzione degli esperti.

9. Ma, come abbiamo visto, è soprattutto sui complessi problemi che sorgeranno in caso di un'ancora possibile bocciatura della Costituzione, che dovrebbe essere rivolta la prevalente attenzione dei commentatori europei e dei Governi interessati, tanto più che tale problema potrebbe esplodere da un giorno all'altro, forse anche già con l'imminente *referendum* francese.

Se, cioè, il piccolo gruppo di Paesi europeisti vuole evitare che l'eventuale bocciatura della Costituzione sia interpretata dagli euroscettici come la prova dell'incapacità dell'opi-

nione pubblica europea di sostenere dei progressi unitari del nostro continente, è indispensabile aver preventivamente messo a punto un comune orientamento dei Paesi europeisti.

Esso dovrebbe essere diretto non soltanto a ridimensionare le conseguenze dell'eventuale insuccesso della Costituzione per l'avvenire unitario del nostro continente, ma soprattutto a proporre nuove e assai più vigorose iniziative autonome del limitato, ma potenzialmente determinante, gruppo dei Paesi veramente favorevoli ad una sia pur circoscritta unità continentale.

A tal fine, si potrebbero anche chiarire le eventuali conseguenze unitarie. Esse potrebbero derivare proprio dal fallimento di una troppo complessa e ambigua Costituzione, la cui possibile bocciatura, lungi dal costituire un fallimento degli ideali europeisti, potrebbe, invece, generare un loro vigoroso rilancio.

Per tutti questi motivi, sembra ormai indispensabile trasferire la nostra prevalente attenzione dalle dubbie fortune dei *referendum* agli essenziali problemi sostanziali che sorgeranno, comunque, per l'Unione Europea con o senza l'approvazione della Costituzione, quando si tratterà di applicare in concreto il Trattato oppure di sostituirlo con nuove iniziative, che potrebbero diventare decisive per l'avvenire non soltanto del nostro continente, ma dell'Occidente nel suo insieme.

Andrea Cagiati

IL GENIO NUCLEARE NELLA BOTTIGLIA

di Giuseppe Cucchi

Il genio nucleare non vuole più rimanere confinato all'interno della sua bottiglia. Si agita, scalpita, fa capolino dal tappo, sparisce per qualche giorno o qualche settimana, riappare nell'attimo in cui la sua comparsa è più inaspettata e più scomoda, sfugge ad ogni controllo.

Solo di tanto in tanto riusciamo a intravederlo, magari inserito nella complessa ragnatela di ricatti tessuta da un *rouge State* o impegnato ad annodare legami con la malavita internazionale o mentre flirta con un qualsiasi movimento terroristico. Poi, sparisce di nuovo e noi ci culliamo in un'angustia di mano in mano più acuta e ormai prossima a superare i limiti raggiunti nel periodo della sfida nucleare dei blocchi, quando l'olocausto nucleare appariva ad ogni istante come una possibilità immanente e concreta.

E pensare che alla fine degli anni Sessanta del secolo scorso, nel momento in cui firmammo e ratificammo tutti insieme il Trattato di Non Proliferazione Nucleare (*Non Proliferation Treaty* o NPT o TNP), ci eravamo illusi di avere almeno imbrigliato questo genio maligno attraverso un accesso alla tecnologia nucleare ad uso militare, limitato ad un ristrettissimo numero di Stati - potenze nucleari li chiamava pomposamente il TNP - che offrirono ogni possibile garanzia di stabilità politica e istituzionale.

Negli anni successivi la realtà ha, però, dimostrato quanto sia illusorio coltivare speranze non supportate da adeguati strumenti. Un concetto che Teodoro Roosevelt, il vecchio Roosevelt,

Il Generale GIUSEPPE CUCCHI è stato, dal 1996 al 1999, Consigliere militare dei Presidenti del Consiglio Romano Prodi e Massimo D'Alema e, dal 1999 al 2002, Rappresentante italiano nei Comitati militari di NATO, UE ed Unione Europea.

in altri tempi esprimeva sostenendo che è sempre bene “parlare a bassa voce, ma avere al seguito un grosso bastone”.

Il TNP era, infatti, un trattato in molti punti carente. Innanzitutto, esso prevedeva che la ratifica non dovesse, in alcun modo, intralciare lo sviluppo del nucleare a fini pacifici. Le potenze nucleari erano, anzi, tenute ad aiutare lo sviluppo dei firmatari non nucleari in questo settore, facilitandone, se del caso, l'accesso alle tecnologie critiche.

C'è da meravigliarsi, quindi, se oggi l'Iran sostiene di muoversi entro i limiti del consentito, allorché lo si accusa di aver posto in opera impianti destinati all'arricchimento dell'uranio? O se, in perfetto parallelo, la Russia rifiuta di interrompere quelle forniture a Teheran, che essa considera perfettamente lecite e che sono perfettamente lecite, perlomeno finché ci si attiene alla lettera e non allo spirito del TNP?

Persino gli Stati Uniti, che ricoprono in questo momento il poco invidiabile ruolo di custodi del genio e della bottiglia, sono costretti ad ammettere come, in queste condizioni, sia del tutto inappropriato parlare di violazione del Trattato. Occorrerebbe, invece, considerare seriamente l'ipotesi di una sua revisione (dichiarazioni del Presidente Bush del 15 marzo 2005).

In secondo luogo, come tutti i trattati il TNP è valido soltanto per una ben precisa categoria di Stati, vale a dire per quelli che negli anni hanno ritenuto opportuno firmarlo e ratificarlo. Ciò ha portato all'automatica esclusione dalla disciplina che esso impone di tutti coloro che, per una ragione o per l'altra, non hanno ritenuto di doversi autoescludere dalla corsa alla proliferazione.

Eccezioni certo, ma eccezioni di straordinaria importanza, se si considera che in questa categoria rientrano protagonisti di assoluto rilievo come Israele, l'India ed il Pakistan. Tutti e tre divenuti, nel filo degli anni, rispettati membri del *club* delle Potenze nucleari.

In ogni caso, poi, anche se si è tra i firmatari del Trattato, il TNP prevede - ed è questa la terza delle sue debolezze - una comoda via di uscita, nel caso in cui si cambi idea. Basta, infatti, denunciare la volontà di recesso ed in tre mesi si è fuo-

ri, liberi di imboccare qualsiasi strada si è deciso di prendere, ivi compresa quella della proliferazione. L'intenzione di receso, autentica o enunciata a fini esclusivamente politici che essa sia, serve poi mirabilmente da strumento di ricatto. Lo sa molto bene la Corea del Nord, che per un lungo periodo ha tenuto in tensione la comunità internazionale con il suo "esco/non esco" dal TNP.

Infine, due punti, forse i più importanti di tutti. In primo luogo, il fatto che il TNP identifica adeguati strumenti di controllo, senza però prevedere, nel contempo, alcuna sanzione concreta nei riguardi di eventuali violatori. Si tratta evidentemente di una lacuna comprensibile. Non si riesce, infatti, ad immaginare quali possano essere le sanzioni che la comunità internazionale sarebbe eventualmente in grado di decidere ed applicare nei confronti di un reprobato.

Allorché i tre Stati, di cui si è parlato in precedenza, sono divenuti nucleari - e due di loro si sono affrettati a proclamare immediatamente con orgoglio quale fosse la loro nuova condizione - le reazioni sono state soltanto di facciata ed i pochi provvedimenti concreti adottati nei loro confronti sono stati cancellati dopo pochissimo tempo, vittime di considerazioni di carattere strategico.

In secondo luogo, il Trattato non prevede alcuna garanzia per le cosiddette "Potenze non nucleari". Almeno in linea teorica esse potrebbero, quindi, essere tranquillamente vittime di un ricatto o addirittura di un attacco nucleare, senza che le Potenze nucleari firmatarie siano in alcun modo obbligate ad intervenire per difenderle o comunque per aiutarle.

È ben vero che per alcuni queste garanzie sono sancite in altri fori e fornite nell'ambito di altre organizzazioni. È quanto avviene per tutti gli Stati che non dispongono di potenziale nucleare e sono membri della NATO. Per la maggioranza dei firmatari, però, un TNP onuso di tutte queste carenze finisce col configurarsi come un vero e proprio *patto leonino*, che comporta soltanto vantaggi per il ristretto circolo di chi gode di uno *status* nucleare riconosciuto e unicamente svantaggi per tutti gli altri.

Si tratta di una condizione già difficile da accettare in tempi normali, allorché la sicurezza collettiva non appare particolarmente a rischio, ma che diviene del tutto inaccettabile, quando sopravvengono elementi nuovi destinati a far lievitare, in maniera esponenziale, il nostro livello di sicurezza, reale o percepito che esso sia. Il che in fondo è la medesima cosa.

Per la maggioranza degli analisti strategici, la proliferazione, pur rimanendo sempre riprovevole, diviene molto pericolosa soltanto quando non risulta stabilizzante. L'esempio classico al riguardo è quello dei cinquanta anni di contrapposizione fra i due blocchi, durante i quali, secondo la terminologia in uso, "la possibilità di essere costretti a combattere la guerra impossibile, cioè quella nucleare, rese impossibile anche impegnarsi in quel tipo di guerra che restava possibile, cioè quella convenzionale".

Si tratta di una regola, che si è rivelata valida anche per i membri irregolari del *club* nucleare. Gli ordigni a disposizione di Israele e la sua disponibilità ad utilizzarli nell'ambito di una dottrina di impiego, conosciuta come *ipotesi Sansone*, hanno, infatti, finito col bilanciare la superiorità convenzionale degli Stati arabi, nonché l'esistenza in Nord Africa e in Medio Oriente di un vasto arsenale chimico e biologico.

Non è un caso il fatto che quasi tutti gli Stati arabi abbiano costantemente rifiutato di ratificare le Convenzioni per il bando delle armi B e C, di cui sono firmatari, sostenendo - la frase è del Presidente Mubarak - che "il biologico e il chimico sono il nucleare dei poveri".

Israele, comunque, non combatte più una guerra dal 1973, vale a dire dall'anno in cui prese seriamente in considerazione l'ipotesi di porre in atto l'*ipotesi Sansone*, dopo gli iniziali rovesci nel conflitto dello Yom Kippur.

Anche nel caso dell'India e del Pakistan la proliferazione ha finito col risultare stabilizzante, forse perché ha interessato i due Stati rivali pressoché nel medesimo tempo. Ora anzi la stabilizzazione è giunta a tal punto che, per la prima volta, entrambi si interrogano con serietà sull'opportunità di ricercare una soluzione negoziata per il Kashmir.

La possibilità di un nuovo conflitto è, infatti, del tutto esclusa dalla prospettiva di un'*escalation*, che potrebbe anche non arrestarsi alla soglia nucleare. Almeno nel caso del Pakistan ciò non esclude, però, il fatto che con i fattori di stabilizzazione convivano anche pesanti elementi di potenziale destabilizzazione. La situazione politica nel Paese e l'idea che esso possa soccombere dinnanzi a tensioni interne di matrice estremistica religiosa lasciano, infatti, l'immaginazione libera di spaziare su terrificanti prospettive di gruppi integralisti in controllo di 30/60 testate e di adeguati mezzi di lancio.

Come si è verificato di recente, il polo nucleare pachistano è, inoltre, rapidamente divenuto un centro di irradiazione di conoscenze e di materiali verso destinazioni che sfuggono del tutto al controllo del Governo attualmente al potere ad Islamabad.

Su questa situazione di per sé già pesante ma ancora controllabile, sia pure con grande difficoltà, si innestano ora i due differenti casi dell'Iran e della Corea del Nord, ove il processo di proliferazione appare sin dall'inizio destinato ad imporsi come fortemente destabilizzante.

L'accesso al nucleare da parte di Teheran sancirebbe, infatti, la nascita e l'affermazione di una nuova potenza regionale, destinata a dominare in un'area geografica che va dal Mediterraneo all'Afghanistan, estendendosi altresì in direzione della penisola arabica; un'area pressoché coincidente con quella in cui i mussulmani sciiti sono maggioranza.

Tutti gli equilibri strategici in atto sarebbero di conseguenza posti in discussione, da quelli esistenti da secoli - se non da millenni - fra sciiti e sunniti, nonché fra arabi e persiani a quelli che gli Stati Uniti cercano ora faticosamente di imporre, attraverso una serie di guerre ed una costante presenza, per cui stanno pagando un prezzo molto elevato.

Salterebbe, inoltre, l'equilibrio delle forze che garantisce lo *status di non guerra* fra Israele e il mondo islamico. È comprensibile, quindi, come a questo punto divengano sempre più insistenti e credibili le voci di un possibile colpo preventivo degli Stati Uniti o di Israele sui presunti siti nucleari iraniani.

Per una volta almeno, Washington sembra, però, disposta a giocare di fino nel corso di questa partita. O, forse, cerca soltanto di spiazzare l'avversario. Così autorevoli esponenti del Governo ventilano la possibilità che gli Stati Uniti si uniscano al Direttorio europeo nella trattativa ora in corso con Teheran. Contemporaneamente, però, il Presidente Bush aumenta lo spessore della cortina di fumo, arrivando a sostenere nel testo del medesimo discorso, da un lato, che "non vi è alcun piano per un intervento preventivo contro l'Iran" e, dall'altro, che "nessuna ipotesi di azione contro l'Iran è comunque esclusa *a priori*".

Al Pentagono sono, poi, finanziati progetti di ricerca per mini ordigni nucleari, destinati a distruggere *bunker* ed infrastrutture sotterranee... E quali e dove siano questi *bunker* e queste infrastrutture chi lo deve capire lo capisca!

Da parte israeliana, infine, non si fa mistero (la notizia è del 16 marzo 2005) del fatto che il Primo Ministro Sharon abbia già dato alle Forze armate l'ordine di approntare i piani per un'eventuale azione di sorpresa.

Tra l'altro, il fatto che ciò avvenga in questo particolare momento politico, caratterizzato dal miracolo della ripresa delle trattative di pace fra israeliani e palestinesi, dimostra come Tel Aviv consideri un'eventuale proliferazione nucleare iraniana tanto pericolosa e destabilizzante da far passare in secondo ordine ogni altra considerazione.

Altrettanto e per alcuni aspetti ancor più destabilizzante della proliferazione iraniana è, poi, la proliferazione nucleare della Corea del Nord. Ci troviamo qui di fronte al caso anomalo di un potenziale nucleare usato come efficace strumento per impedire la bancarotta del regime al potere.

Rispetto a questi due esempi la proliferazione nucleare nord-coreana ha, però, la peculiare caratteristica di rischiare di far saltare tutti gli equilibri di un'area, ove i soggetti che potrebbero accedere con rapidità alla capacità nucleare sono parecchi.

Non è affatto detto, tra l'altro, che alcuni in realtà non lo abbiano già fatto. Sulla Corea del Sud ci sono fortissimi so-

spetti dell'Agencia Internazionale per l'Energia Atomica (AIEA) e, se fino ad ora se ne è parlato molto poco, ciò dipende dal fatto che *quella* Corea figura sulla lavagna nella colonna dei buoni e che la politica internazionale ha dei precisi tabù e delle chiare regole.

Analogamente, non si è mai approfondito il fatto che il Giappone disponga di impianti nucleari ben più avanzati di quelli iraniani o nord coreani, con conseguente confortevole produzione di uranio arricchito o di plutonio utilizzabili a scopi militari; possieda missili sviluppati ufficialmente per il lancio di satelliti, ma che potrebbero agevolmente essere utilizzati come mezzi di lancio di ordigni ed abbia raggiunto un livello tecnologico così avanzato da consentirgli di accedere al nucleare militare in modo quasi istantaneo. Sempre che, come nel caso della Corea del Sud, ciò non sia già avvenuto...

Un esame dei problemi posti dalla proliferazione che si limiti ai soli Stati rischia, però, in questo particolare momento storico, di risultare inadeguato e riduttivo, a causa del prepotente irrompere in scena di un terrorismo internazionale, che appare pienamente disponibile a compiere il terribile balzo di qualità costituito dal passaggio dall'utilizzazione di strumenti convenzionali all'impiego di *armi di distruzione di massa*.

Si tratta di una possibilità che gli Stati Uniti hanno considerato come realistica sin dal giorno successivo all'attacco alle *Torri gemelle*, chiedendosi soltanto *quando* ciò sarebbe avvenuto e magari *dove* si sarebbe verificato l'evento. Mai se ciò sarebbe o meno avvenuto.

Per noi europei, invece, l'interrogativo era concentrato nel *se* ed è questa la ragione per cui, a quattro anni di distanza dal 2001, siamo molto più indietro degli Stati Uniti nell'allestire un efficace sistema di risposta ad un attentato con *armi di distruzione di massa* (nucleari, biologiche o chimiche). O, se non altro, di gestione delle sue conseguenze.

Qualche serio dubbio in questo momento cominciamo, comunque, ad averlo anche noi, e non siamo i soli. Anche il Segretario Generale delle Nazioni Unite ha, infatti, dato come scontata la più pessimistica fra le ipotesi nel suo recente discor-

so commemorativo degli attentati di Madrid, invitando la comunità internazionale ad adottare con urgenza regole che le consentano di fronteggiare efficacemente il nuovo terrorismo.

Dal punto di vista nucleare, gli approvvigionamenti non dovrebbero risultare molto difficili per eventuali malintenzionati. Come si sottolineava alcuni anni fa, la dissoluzione dell'Unione Sovietica ha, infatti, lasciato senza lavoro 30 mila cervelli depositari di conoscenze pericolose; ha ridotto a livelli ridicoli la sorveglianza di circa 12 mila siti, ove è possibile trafugare materiale e sorgenti radioattive; ha reso evidente il fatto che il disfacimento dell'URSS era stato tale negli ultimi anni da rendere impossibile a chiunque ricostruire quanti fossero in realtà gli ordigni nucleari sovietici esistenti e dove fossero collocati.

Su questo quadro, già di per sé sconcertante, si sono, poi, innestate quelle nuove realtà costituite dal *mercato nucleare* pakistano, aperto a tutti i fratelli islamici, e dal *mercato missilistico* nordcoreano, disposto ad accogliere a braccia aperte chiunque sia in grado di pagare adeguatamente. Da considerare, poi, come i movimenti terroristici siano in grado di muoversi con una flessibilità del tutto sconosciuta agli Stati. Risulta, di conseguenza, molto più difficile impedirne l'accesso alle potenziali fonti di approvvigionamento.

Nel complesso siamo così di fronte ad una prospettiva molto cupa e tale da giustificare la proposta di un'azione congiunta articolata sui cinque punti, con cui Kofi Annan ha concluso il suo discorso.

Nell'attesa che la comunità internazionale raggiunga un accordo ci sono, comunque, alcune cose che possono essere fatte a livello nazionale per diminuire il rischio derivante dall'attuale situazione. Innanzitutto, in ambito politico diplomatico occorrerebbe battersi seriamente per una revisione del TNP. Intendiamo, una revisione vera, destinata ad eliminare tutti i difetti elencati all'inizio di questo esame, non un *maquillage*, che lo intacchi soltanto in superficie e lo lasci inalterato in profondità e sostanzialmente inadeguato alle sfide future, come esso è ora.

Bisognerebbe, poi, rendersi conto con lucidità di come la NATO costituisca l'unica valida garanzia di cui disponiamo e

come, di conseguenza, questo aspetto dell'Alleanza debba essere valorizzato, pienamente esplorato e, se possibile, addirittura ampliato.

In pari tempo, potrebbe essere utile riprendere in sede Unione Europea il discorso, impostato alcuni anni fa, ma poi troppo rapidamente abbandonato, relativo all'utilizzazione su scala europea delle possibilità offerte dall'esistenza di un arsenale nucleare inglese e di una *force de frappe* francese. È ovvio come non si possa parlare di condividere il possesso del nucleare - de Gaulle stesso affermava che *le nucléaire ne se partage pas* - ma nel dibattito di allora si stava già imponendo un'idea di deterrenza condivisa (*dissuasion partagée*), che forse varrebbe la pena di approfondire ulteriormente.

Più difficile e molto più articolato il discorso del contrasto al terrorismo. Qui, in realtà, anche sul piano nazionale molto è già stato fatto. Non vi è stato, però, il coraggio di compiere quel passo decisivo ed indispensabile che consisterebbe nel riunire tutte le competenze, sia quelle del *pre*, sia quelle del *post*, nell'ambito di qualcosa grosso modo equivalente alla *Homeland Defence* statunitense.

Inutile, infine, qualsiasi cosa si faccia, illudersi di riuscire a riconquistare una condizione di assoluta sicurezza in questo settore. Potremo arrivare a controllare il fenomeno, mai ad eliminare del tutto la possibilità di ricevere colpi improvvisi e terribili. Il genio nucleare è definitivamente uscito dalla sua bottiglia e non esistono né minacce, né lusinghe che possano convincerlo a rientrare.

Giuseppe Cucchi

VERSO IL DECLASSAMENTO DELL'ITALIA ?

di Giovanni Armillotta

Le sghembe della storia. 8 settembre 1943: Italia "patriottismo anno zero". Dopo Vichy rinasce la Francia

Perché quando altri perdono una partita, alla fine risultano vincitori, mentre noi, anche con un buon secondo tempo, non riusciamo nemmeno a pareggiare?

Leggiamo le parole dell'ammiraglio René Godfroy, Comandante della Forza X di Vichy, che restò alla fonda nel porto di Alessandria, nel corso dell'ultima guerra:

“Tutti gli Ufficiali generali hanno compreso, con lo stesso spirito, quale fosse il loro dovere. Che fossero dell'Esercito, della Marina o dell'Aeronautica, non uno solo tra loro ha figurato nella dissidenza dei primi francesi partiti per Londra.

I tre capi della dissidenza, infatti, si trovavano a portare dei gradi di generale o d'ammiraglio, ma nessuno era più in effettiva attività di servizio; nessuno era 'sotto le armi'.

Il generale Catroux aveva raggiunto i limiti di età due anni prima ed aveva occupato poi - come Governatore generale *ad interim* dell'Indocina - un posto di alto funzionario, in cui era stato appena sostituito. Si trovava così, da poco, senza impiego.

Il viceammiraglio Muselier era stato messo in riserva d'ufficio dal Ministro nel novembre 1939; nemmeno lui era, dunque, in attività di servizio ed era ugualmente senza impiego.

Quanto al generale di brigata, a titolo temporaneo, de Gaulle, egli aveva soltanto un incarico politico, da quando era divenuto Sottosegretario di Stato nel Gabinetto presieduto da Paul Reynaud.

Tutti e tre erano degli isolati, degli uomini liberi da vincoli, che di militare avevano soltanto il grado rimasto legato al loro nome. Se fossero stati ancora sotto le armi avrebbero senza dubbio agito come i loro compagni in servizio, che, con unanime determinazione, obbedirono

GIOVANNI ARMILLOTTA è PhD in storia, istituzioni e relazioni internazionali dell'Asia e dell'Africa moderna e contemporanea. È, inoltre, Direttore responsabile di "Africana", rivista di studi extraeuropei.

semplicemente al duro richiamo del dovere. Ciò che è servito loro, d'altronde, a essere spesso trattati come vigliacchi, o addirittura come traditori, da alcuni estimatori troppo eccessivi degli altri tre" (1).

A parte la questione della continuità legittima fra la Terza Repubblica e l'*Etat Français 1940-44* - cosa, si perdoni il profano, riconosciuta perfino dalla Federcalcio transalpina, che tuttora ritiene validi i campionati disputati nel periodo del maresciallo Henri-Philippe Pétain (2), mentre nel nostro Paese la suddetta continuità vanta ancora degli 'illegittimisti' - vorremmo porre ai lettori un quesito.

Un esecutivo in esilio - che aveva la propria sede a Londra ed era mantenuto dagli inglesi (a dispetto dell'orgoglio francese); che disponeva di qualche barchetta, nonché di remoti appoggi coloniali - come ha fatto a farsi riconoscere non soltanto come legittimo rappresentante del popolo francese, ma anche come potenza vincitrice e, addirittura, come uno dei cinque grandi della Terra avente diritto di *veto* all'ONU ?

Genio di de Gaulle, insipienza britannica nel creare un futuro muro antitedesco, o tentativi statunitensi di trasformare Parigi in una novella Londra?

A volte c'è da sorridere al pensiero che quel *trucco* riuscito alla modesta Armata della Croce di Lorena, noi italiani non siamo stati capaci di prestigiarlo con il Regno del Sud - un soggetto di diritto internazionale presente non soltanto nei Trattati firmati con la controparte, ma dotato anche di un discreto apparato militare (se comparato all'esiguo esercito gollista) e di una pubblica amministrazione intatta.

Invece, cobelligerando con gli Stati Uniti e la Gran Bretagna, al massimo abbiamo guadagnato un po' d'oro alle Olimpiadi di Londra del 1948...

Ed è da qui che inizia la riflessione sul *declassamento* del nostro Paese nella storia delle relazioni internazionali di oggi. Sul perché ieri non si è potuta avere una classe politica che

(1) Cfr. Vezio Vascotto, *La Marina francese nella Seconda guerra mondiale*, Edizioni Rivista Marittima, Roma, 2005, pp. 81-82.

(2) Cfr. l'albo d'oro del Campionato transalpino nel sito web ufficiale della Fédération Française de Football: <http://www.fff.fr/palmares/2126.shtml>

sin da subito - come fece la predetta modesta Armata francese - abbia imposto agli alleati il *discrimen* fra regime sconfitto e quella parte maggioritaria, geograficamente e politicamente del Paese, che si era sempre rifatta all'antinazifascismo patriottico.

La Francia di Vichy fu uno dei collaborazionismi più vergognosi di tutta la Seconda guerra mondiale, compresa la questione della *soluzione finale* predicata al Wannsee. Mentre la Repubblica Sociale fu imposta ad uno stanco Mussolini dalla Germania necessitata a creare un argine meridionale alla forza Europa, Vichy fu il parto dei vincitori della Prima guerra mondiale alla ricerca di un Governo autoritario. Un esecutivo che, una volta per tutte, la facesse finita con le pastoie della Terza Repubblica, e si liberasse dall'umiliante tutela etica dei britannici, i quali a Dunquerque pensarono soltanto e innanzitutto a salvare se stessi, e poi a cercare di mettere le mani sulla flotta francese.

Ezio Collotti - basandosi sui fatti e sintetizzando magistralmente opere chiave della storiografia su Vichy (3) - ci dice che non fu di certo la Germania ad imporre la collaborazione al maresciallo Pétain. Fu il trionfatore di Verdun ad elemosinarla dalla Germania, o perlomeno a convincerla, nell'auspicio di attenuare le condizioni armistiziali e ottenere in seguito una pace che desse un ruolo eminente a Parigi nel nuovo ordine europeo preconizzato dai lucidi deliri del Führer. Una Francia che rifiutava l'impianto democratico liberal-borghese e l'usata alleanza con Londra. Scrive Collotti:

“Fu primo Eberhard Jäckel, con la sua ricerca sulla politica tedesca nei confronti della Francia sconfitta, a mettere in chiaro gli obiettivi del Terzo Reich verso la Francia, ma anche a sottolineare la subalternità del regime di Vichy, le scarse riserve (a differenza di quanto si poteva arguire dal libro di Aron) da esso avanzate o addirittura i mol-

(3) Cfr. Robert Aron, *Histoire de Vichy 1940-1944*, Fayard, Paris, 1954. Eberhard Jäckel, *Frankreich in Hitlers Europa. Die deutsche Frankreichpolitik im Zweiten Weltkrieg*, Klett-Cotta, Stuttgart, 1966. Robert O. Paxton, *Vichy France. Old Guard and New Order. 1940-1944*, Columbia University Press, New York, 1972. Stanley Hoffmann, *Collaborationism in France during WW II*, “Journal of Modern History”, Chicago, XL (1968), n. 3, pp. 375-395. Pascal Ory, *Les collaborateurs, 1940-1945*, Seuil, Paris, 1976 e dello stesso autore *La France allemande. Paroles du collaborationism français (1933-1945)*, Gallimard-Julliard, Paris, 1977.

ti aspetti in cui Vichy non fece neanche finta di protestare o di sottrarsi alle imposizioni tedesche, in cui addirittura anticipò le iniziative della Germania o le interpretò in maniera oltranzista. La leggenda di Pétain, che sistematicamente aveva tentato di salvare il salvabile, usciva duramente compromessa dalla puntuale ricostruzione di Jäckel.

Seguì l'opera su Vichy dello storico americano Robert O. Paxton, che, alla solidità dell'impianto documentario, univa il senso di una robusta rivolta morale. La collaborazione, ribadiva Paxton, non fu una creazione della Germania, ma una proposta della Francia. Fu un'iniziativa volontariamente intrapresa per assicurare alla Francia una 'associazione a pieno titolo nel Nuovo ordine europeo'.

Uno dei fili conduttori del libro è la dimostrazione che Vichy non contribuì a evitare il peggio da nessun punto di vista ('a giudicare dai suoi frutti, Vichy non fu che un albero secco'). Vichy era stato la vendetta degli interessi conservatori contro il Fronte popolare, aveva realizzato 'la più elementare delle colpe politiche: emanare nuove leggi sotto gli occhi di un Esercito nemico'.

Aveva acuito la lotta intestina, rendendo la Francia e molti francesi complici di atti e di misure politiche riprovevoli. Con forza Paxton stabilì un rapporto di continuità tra l'esperienza di Vichy e il travaglio interno della Francia degli anni Trenta, stretta tra istanze di trasformazione e tentazioni filofasciste...

Già in un brillante saggio pubblicato nel 1968, al quale si richiameranno tutti gli studi successivi, l'eminente francesista americano Stanley Hoffmann aveva cercato di riepilogare le motivazioni storiche della vicenda Vichy e di proporre una tipologia della collaborazione, ponendo con forza la distinzione tra collaborazione di Stato ('collaboration with Germany for reasons of State') e quella che in genere è definita 'collaborazione ideologica' ('collaboration with the Nazis, in the sense of an openly desired co-operation with and imitation of the German regime'), sottolineando opportunamente i caratteri di integrazione e di interazione che nella prassi si verificarono tra le due categorie.

È proprio muovendo da questa distinzione che Pascal Ory disegna la specificità del fenomeno *vichyssois* ('la France ayant été le seul pays occupé a n'avoir eu ni *Gauleiter*, ni *Quisling*, mais un Gouvernement legal, investi d'un large assentiment'), privilegiando sulla *collaboration d'Etat* non l'ennesima ricostruzione della politica di Vichy, ma i percorsi politico-culturali e la formazione dei personaggi e dei gruppi collaborazionisti, quelli economici compresi.

Il lavoro di Ory diventa così un grande affresco politico-culturale della Francia a metà degli anni Quaranta con l'individuazione dei centri e dei gruppi protagonisti della collaborazione non governativa nel campo intellettuale e propagandistico, nel campo economico, nel campo della polizia e nel campo militare. Uno studio che consente di verificare la predisposizione complessa di molti spezzoni della società francese nel 1940 a prestare il loro consenso a una *dittatura* e soprattutto

di articolare l'interazione e l'interdipendenza tra *collaboration d'Etat* e collaborazionismo.

Se è vero che ai tedeschi serviva più Vichy che il collaborazionismo parigino, vero è anche che quest'ultimo spingeva Vichy a posizioni sempre più estremiste, ad andare oltre le richieste degli occupanti o ad anticiparle, 'al punto da non essere più che una sorta di grande segreteria generale della potenza occupante'. Una linea di ricerca e di interpretazione che si ritrova nel volume documentario di poco posteriore *La France allemande*, in cui l'identificazione del collaborazionismo con la potenza occupante è portata sino in fondo...

Il pullulare dei gruppi collaborazionisti poteva servire alla propaganda, ma erano, bene o male, le strutture dell'apparato dello Stato francese e dell'Amministrazione che garantivano continuità operativa, univocità di interlocutori, possibilità di impegnare dal centro alla periferia l'intera rete politico-amministrativa al rispetto delle regole imposte dall'occupante.

Questo complesso di circostanze induce ad approfondire il limite tra una collaborazione volontaria sì, ma circoscritta alle condizioni strettamente necessarie per il mantenimento di un minimo di servizi (approvvigionamenti, amministrazione finanziaria, trasporti, lavori pubblici) indispensabili alla sopravvivenza della popolazione, una sorta di gestione della manutenzione essenziale per impedire il deterioramento della situazione amministrativa e sociale, e la misura di una collaborazione che, spingendosi ben oltre, anticipava e sorpassava anche le esigenze e le imposizioni dell'occupante. La legislazione contro gli ebrei del regime di Vichy si collocò certamente in questa seconda prospettiva" (4).

Per non tacere degli intellettuali e del loro tradizionale disinteresse per le idee di *chi* comandi, contando invece *che* comandi: "Non meraviglia il peso che nella vicenda del collaborazionismo spetta alle *élites* intellettuali. Ciò è particolarmente vero nel caso della Francia, come è attestato dalla ricchezza degli studi e, prima ancora, della pubblicitica coeva" (5).

Oltre a ciò è importante sottolineare come, nel caso italiano, lo Stato legale fosse quello del Sud, con un Nord completamente asservito alle truppe di *Wermacht* ed SS. Nella situazione francese, invece, era legale lo Stato del maresciallo Pétain e la parte occupata del Paese rappresentava soltanto una succursale amministrativa del Terzo Reich.

(4) Cfr. Ezio Collotti, *L'Europa nazista. Il progetto di un nuovo ordine europeo (1939-1945)*, Giunti, Firenze, 2002, pp. 369-372.

(5) Ivi, p. 395.

Inoltre, l'Italia poteva contare su truppe schieratesi con gli alleati nella marcia verso settentrione e sul movimento resistenziale, il cui "maggior merito è stato quello di essere esistito e di aver preparato un ricambio politico, un potere che poteva sostituirsi al fascismo con più credibilità di Badoglio.

La Resistenza ha anche difeso l'onore del Paese, onore che molti giovani credevano di difendere, invece, con la Repubblica di Salò. Anche il ruolo militare è stato importante, in quanto la Resistenza ha tenuto occupate varie Divisioni tedesche nel Nord, in maniera di gran lunga numericamente e combattivamente più determinante del *maquis*" (6).

Il ruolo della Resistenza francese e della *France Libre* ebbe soltanto un significato simbolico nella vittoria degli alleati. Nel 1945 i resistenti francesi non erano ancora in grado di conquistare da soli Stasburgo.

La Francia era stata soltanto simbolicamente - con l'accordo riluttante della Gran Bretagna e degli Stati Uniti - promossa al rango di potenza occupante della Germania (7).

Ma nonostante tutto, la Francia come nazione fu schierata fra i vincitori e l'Italia iniziò sin da allora quella parabola discendente che Achille Albonetti ultimamente sta cercando di mettere in evidenza e che negli scorsi anni con il Governo Berlusconi ha assunto caratteristiche preoccupanti (8).

(6) Cfr. Pierre Milza, *La nobiltà dei 'traditori'*, "Il Sole-24 Ore", Domenicale, 24 aprile 2005.

(7) Cfr. Adam Krzeminski, *Quei miti non condivisi*, "Il Sole-24 Ore", Domenicale, 8 maggio 2005.

(8) Cfr. Achille Albonetti, *Ciampi, l'Europa, l'Italia e i sei Paesi fondatori*, "Affari Esteri", n. 141, Inverno 2004, pp. 8-20 e dello stesso autore sempre su "Affari Esteri" cfr. *Il Direttorio tra la Francia, la Germania e il Regno Unito. Che fare?*, n. 142, Primavera 2004, pp. 247-266; *Per arrestare il declino dell'Europa ed il declassamento dell'Italia. Un'iniziativa dei Fondatori per l'Europa politica*, n. 144, Autunno 2004, pp. 763-780; *Il declassamento dell'Italia e l'unità dell'Europa*, n. 146, Primavera 2005, pp. 319-346.

Cfr. anche su "Affari Esteri", n. 142, Primavera 2004 gli articoli: Pietro Calamia, *L'Italia nella politica internazionale*; Luigi Vittorio Ferraris, *La grande Europa per tutti gli europei*; Cesidio Guazzaroni, *Un'Unione Europea in un sistema multilaterale rafforzato*; Ludovico Incisa di Camerana, *L'Europa dal Consolato al Triumvirato*; Carlo Jean, *Il Triumvirato e l'Europa dei centri concentrici*; Giuseppe Walter Maccotta, *Un Direttorio europeo senza l'Italia?*; Rinaldo Petrigiani, *Né multilateralismo, né Triumvirato*; Aldo Rizzo, *Il Direttorio e gli errori da evitare*; Sergio Romano, *L'Europa ingovernabile*; Ferdinando Salleo, *L'Europa, gli Stati Uniti e il Direttorio*.

Cfr., poi, Sergio Romano, *Qualche riflessione sul declassamento dell'Italia*, "Affari Esteri", n. 144, Autunno 2004; Aldo Rizzo, *L'interesse nazionale, l'Europa, gli Stati Uniti e il declassamento dell'Italia*, "Affari Esteri", n. 144, Autunno 2004; Andrea Bonanni, *Il tavolo con*

L'ocaso italiano: i motivi

Il tramonto dell'Italia e la contemporanea resurrezione francese nello scenario internazionale, all'indomani della Seconda guerra mondiale, non furono certo dovuti a fantomatiche ingiustizie della storia oppure all'inabilità o all'acume degli uomini politici e dei diplomatici di casa nostra o transalpini. Per l'Italia fu l'esito necessario degli schieramenti di Jalta e della presenza del più forte movimento comunista dell'Occidente.

I valori di patriottismo, nazione e bandiera, che altrove si rivelarono basilari per la ricostruzione politico-economica di nazioni provate duramente dal conflitto (Cina, Francia, Germania, Giappone, Gran Bretagna, Unione Sovietica, ecc.), da noi furono rimossi e cancellati da "un partito nazionalista straniero, inammissibile nella democrazia dei nostri Paesi" (9), per dirla alla Salvemini e alla Rossi.

Anche l'epopea liberale del Risorgimento si perse fra i banchi delle elementari. Provate a chiedere di Cavour, Mazzini, Vittorio Emanuele II, ecc. ai bambini. Sanno forse qualcosa di Garibaldi, grazie a trasmissioni televisive prodotte dall'onda lunga di Craxi, appassionato del Nizzardo... Da quest'anno, poi, la storia alle elementari - *pardon*, alle primarie - si fermerà agli Etruschi.

Il patrimonio dell'unità del Paese e la *retorica mussoliniana* richiamavano il concetto stesso di nazione e fascismo, per cui era interesse del Cremlino - quando ormai la rivoluzione bol-

Putin senza l'Italia. Scacco dell'Europa a Berlusconi, "La Repubblica", 17 marzo 2005 e tutti i quotidiani del 18-19 marzo 2005. Sergio Romano, *L'Airbus: perché l'Italia ha smesso di volare alto*, Lettere al Corriere, "Corriere della Sera", 18 marzo 2005.

I più autorevoli editorialisti dei maggiori quotidiani hanno commentato alcune preoccupanti iniziative dei principali Paesi europei (Francia, Regno Unito e Germania) dalle quali l'Italia è assente. Cfr. Aldo Rizzo, *Direttorio UE. All'Europa non si gioca in Tre*, "La Stampa", 2 febbraio 2004. Giulio Andreotti, *Si sottovaluta il colpo gobbo di Parigi, Londra e Berlino*, "Il Tempo", 9 febbraio 2004. Aldo Rizzo, *L'Europa ha un cappello a tre punte*, "La Stampa", 23 gennaio 2004. Dominique Reynié, *Nucleo duro, che fine ha fatto l'Italia?*, "La Stampa", 28 gennaio 2004. Giuliano Amato, *Italia di diritto tra i grandi, ma solo a corrente alternata*, "Il Sole-24 Ore", 25 gennaio 2004. Franco Venturini, *Un'Europa a Tre. Italia esclusa e rassegnata?*, "Corriere della Sera", 18 gennaio 2004. Aldo Rizzo, *Dieci anni dopo non c'è Forza Italia senza Forza Europa*, "La Stampa", 19 gennaio 2004. Claudio Rinaldi, *Dentro la Farnesina, niente*, "L'Espresso", 5 febbraio 2004.

(9) Gaetano Salvemini (1873-1957) ed Ernesto Rossi (1897-1967), citati da Raffaele Liucci in *Che schifo questo Paese 'alle vengole'*, "Il Sole-24 Ore", Domenica, 28 novembre 2004.

scevica in Italia era soltanto una chimera da somministrare alle masse dei votanti - che il proprio referente fissasse dei parametri politici che garantissero gli impegni internazionali della casa madre sovietica. Si giunse con gli anni - quando parole come italianità, tricolore, terre ex irredente perdute, e simili, erano già diventate sinonimi *destrorsi* di lutti e tragedie - a una forma cinica di gioco delle parti.

Taluni facevano finta di lavorare per la rivoluzione e altri davano ad intendere di lottare contro coloro che scimmiettavano l'avvento dell'Ottobre. Il referente sovietico decise, allora, che, per restare credibile di fronte ad elettori ed iscritti che ancora auspicavano in buona fede il *mythos* della catarsi proletaria, si dovesse distruggere l'unica espressione non militare o economico-industriale della borghesia: il senso della patria. Al contempo, per gli equilibri delle superpotenze, il resto doveva essere lasciato intatto.

Dal 1945 agli eventi 1989-1991 - *caduta del Muro* e implosione dell'altra *patria*, quella sovietica - la politica estera italiana, pur esaltando l'abile e raffinata esperienza ereditata da Lorenzo il Magnifico, da Westfalia, ecc., dovette muoversi monca, privata della motivazione dell'interesse nazionale, che, al contrario, gli altri Stati ponevano e pongono al centro del loro agire.

Per quasi mezzo secolo furono uomini politici e diplomatici italiani ad essere protagonisti di fondamentali impegni nel globo ed, in particolare, in Europa. Non è stata l'Italia in quanto soggetto esclusivo a dettare linee in qualità di *pars contrahendi*, ma sono state determinate scuole di politica estera: degasperiana, fanfaniana, nenniana, morotea, craxiana, andreottiana, ecc. Il timore di suscitare anche un benché minimo nazionalismo a iniziativa verticistica, sia pure formale, era il ricatto a cui i Governi soggiacevano sull'ara sacrificale degli equilibri interni.

Nei recenti tre lustri la fine della bipolarismo fondato sulle *armi di distruzione di massa*, l'apertura di nuovi scenari internazionali, e, in specie, le prese di posizione del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi - con i suoi accorati appelli alla riscoperta dell'Italia come valore e orgoglio - hanno stravolto quel minimalismo di maniera, in cui, come

sostiene Albonetti, “nell’indifferenza quasi generale delle istituzioni, dei politici, dei giornalisti, degli esperti - ivi compresi gli storici ed i diplomatici - si sta sviluppando, da qualche tempo, il *declassamento* dell’Italia”, che si preferisce non ammettere, tanto meno discutere (10).

Ma così come ci è voluto quasi mezzo secolo per sotterrare la memoria, ci si augura che occorran meno anni per far riprendere all’Italia la politica di protagonista, accanto alle grandi potenze europee, che ha ininterrottamente svolto dall’Unità sino a ieri.

La politica estera dell’Italia nel periodo 1861-2003

Nel seguente *excursus* di politica estera, si preferisce offrire maggior spazio ad eventi *lontani*, che danno più permeanza al valore politico e strategico del nostro Paese. Non si tratta di un tentativo di riassumere la storia d’Italia, bensì di richiamare trattati e realizzazioni per i quali - nel bene o nel male, al di là degli schieramenti indotti dai tempi - l’Italia ha svolto un ruolo di primo piano nell’ultimo secolo e mezzo.

Il XIX secolo

Nel primo decennio la politica estera italiana fu diretta, soprattutto, all’acquisizione di Venezia e Roma. In ciò l’alleanza con l’emergente potenza prussiana (Pace di Vienna con l’Austria e acquisizione del Veneto, 3 ottobre 1866) e la scelta di momenti opportuni di appannamento degli equilibri europei furono colti dalla nostra diplomazia con abilità e determinazione molto superiori alla limitata potenza di fuoco del giovane Stato mediterraneo.

In questo periodo le condizioni del Paese non erano certo floride. Il Governo era impegnato nel raggiungere il pareggio del bilancio; nell’offrire nuovi mezzi di produzione, specialmente

(10) Cfr. Achille Albonetti, *Il declassamento...*, cit., p. 319.

costruendo strade e ferrovie; nel provvedere agli svariati servizi pubblici di estrema necessità; e nel combattere il banditismo, impiegando quasi la metà dell'Esercito.

Si trascurarono, invece, le forze militari quale baluardo difensivo e offensivo e per questo l'Italia si dimostrò debole verso altri Paesi, che credettero bene di dare poca importanza al nuovo Regno che entrava, perlomeno dal punto di vista geopolitico, nel novero delle grandi Potenze, ma che aveva un'economia, un Esercito e una Marina da guerra inadeguati.

Nonostante tutto, la conquista di Roma e il conseguente abbattimento del potere temporale dei Papi portavano a compimento l'effettiva unità nazionale (20 settembre 1870).

Nel frattempo l'Italia intravide nella figura di Otto von Bismarck, che dominò lo scenario internazionale per circa sei lustri (1862-1890), una grande possibilità di uscita dall'isolamento politico, in special modo attraverso la *Triplice Alleanza* tra Berlino, Vienna e Roma. Nata nel 1882, garantì per più di un ventennio la pace in Europa, portando il nostro Paese per la prima volta nell'alveo delle potenze mondiali.

Nel 1881 era stato facile per il Cancelliere tedesco attrarre nel novero delle grandi potenze centro-europee l'Italia, che egli aveva prima isolata e distaccata dalla Francia, col concedere a quest'ultima il permesso di impadronirsi della Tunisia. L'occupazione del 1881 aveva sollevato, infatti, da noi un'ondata di risentimento, poiché la Tunisia era una terra in gran parte redenta dal lavoro italiano e sulla quale i nostri cittadini avevano notevoli interessi.

Nonostante le rivendicazioni che l'Italia avanzava ancora nei riguardi dell'Austria, per il possesso di Trento e Trieste, essa aderì ugualmente al patto della *Triplice*, per non restare completamente isolata ed esclusa dal concerto delle grandi potenze europee.

Il patto della *Triplice* imponeva un'alleanza a scopi difensivi. Esso durava cinque anni, ma poteva essere rinnovato. Fin dal primo rinnovo, avvenuto nel 1887, l'Italia migliorò notevolmente la sua posizione di fronte agli alleati. Per iniziativa del Ministro degli Esteri, generale Carlo Felice Nicolis Di Robilant

(1885-87), fu inserito nel Trattato un articolo che contemplava la possibilità di compensi all'Italia nei Balcani o nel Mediterraneo, nel caso che le due alleate conseguissero notevoli aumenti della loro potenza mediante nuove conquiste territoriali. Nel 1882, l'Italia acquistò dalla società Rubattino la base marittima di Assab; in seguito (1885) occupò Massaua e Beilul, a causa del massacro della spedizione Bianchi.

Dopo la caduta dell'ottavo Governo di Agostino Depretis (1885-87), dovuta all'eccidio di Dogali, salì per la prima volta alla Presidenza del Consiglio Francesco Crispi (29 luglio 1887), il quale condusse una politica filogermanica, antifrancesa e rivolta soprattutto all'espansione coloniale (11).

Nel trentennio che chiuse il XIX secolo si costituì lo Stato italiano, che, sin dai primi anni del Novecento, apparirà come elemento di primaria importanza nel gioco della politica internazionale.

1900-1918: dalla Cina alla Prima guerra mondiale

Nella politica estera, l'inizio del secolo XX coincise con un notevole consolidamento della posizione dell'Italia nei confronti delle grandi potenze europee. Ai miglioramenti del Trattato della *Triplice Alleanza*, apportati all'atto del rinnovo del 1887, l'Italia poteva aggiungere i più espliciti riconoscimenti, da parte della Germania e dell'Austria, dei suoi interessi nel Mediterraneo e specialmente sulla Tripolitania.

Ma il nuovo secolo si aprì con un episodio poco ricordato, ma che dà l'idea di come l'autorevolezza italiana fosse ormai un dato di fatto.

In Cina, dopo la rivolta dei Boxer, la Russia e il Belgio avevano preso possesso nel novembre 1900 di alcune aree presso Tianjin (Tientsin) per farne un luogo di residenza per i propri

(11) Nel 1889 il Trattato di Ucciali riconobbe i possessi italiani di Cheren e Asmara e il protettorato italiano sull'Abissinia e sui sultanati di Obbia e Migiurtina. Nel 1890 la fondazione della colonia Eritrea.

Dopo le sconfitte del 1895-96, col Patto di Addis Abeba del 26 ottobre 1896, si riconosceva lo *statu quo* in Somalia ed Eritrea e la rinuncia italiana al protettorato sull'Abissinia.

sudditi. Seguendo l'esempio di Russia e Belgio, su sollecitazione del Ministro d'Italia in Cina, ambasciatore Giuseppe Maria Salvago Raggi, il nostro Paese autorizzò l'occupazione provvisoria dei terreni limitrofi alla zona russa, riservandosi di chiederne in seguito al Governo imperiale l'assegnazione definitiva.

Il 7 giugno 1902 il nuovo Ministro d'Italia in Cina, ambasciatore Giovanni Gallina, e T'ang Shao-i, Sovrintendente delle dogane di Tianjin, sottoscrissero l'accordo col quale si dava forma giuridica alla situazione di fatto realizzatasi con l'occupazione. Lo strumento cui si fece ricorso fu quello della concessione, libera da qualunque scadenza temporale od onere economico, a eccezione del versamento di un canone di affitto annuo. Scrive Antonio Francioni:

“La concessione era la prima significativa affermazione dell'Italia in Estremo Oriente, con la quale andava ad affiancarsi, su un piede di formale parità, a tutte le potenze che l'avevano preceduta nell'acquisizione di questo particolare privilegio *coloniale*” (12).

L'intervento in Cina era dovuto non soltanto alla pretesa italiana di giocare un ruolo internazionale, ma soprattutto alla volontà di ottenere il diritto di non essere esclusa dalle intese delle potenze, dando all'Italia massima visibilità.

Tornando alle questioni europee, il 30 giugno 1902 con l'accordo stipulato dal Ministro degli Esteri Giulio Prinetti (1901-1903) e dall'Ambasciatore francese a Roma, Camille Barrère (l'omologo di Prinetti era Théophile Delcassé, 1898-1905) Italia e Francia superarono i contrasti e raggiunsero un'intesa sulle *reciproche influenze*. Per l'Italia: Cirenaica e Tripolitania. Per la Francia: Marocco. Per entrambi: impegno alla neutralità vicendevole in caso di aggressione.

Anche con la Gran Bretagna era stato raggiunto un accordo, che privilegiava una futura azione italiana nella zona africana (marzo 1902).

(12) Cfr. Andrea Francioni, *Il 'banchetto cinese'. L'Italia fra le 'treaty powers'*, Nuova Immagine Editrice, Siena, 2004, p. 150. “La conseguenza più duratura dell'episodica presenza militare italiana in Cina all'inizio del secolo XX fu l'acquisizione di un *settlement* nella città di Tientsin, sul quale Roma continuò ad esercitare i propri diritti fino all'annuncio dell'armistizio di Cassibile e alla conseguente occupazione giapponese, rinunciandovi formalmente solo col Trattato di pace del 10 febbraio 1947” (ivi, p. 149).

L'Italia, accordandosi con Parigi e Londra, non aveva né l'intenzione, né l'interesse di andare contro gli scopi difensivi della *Triplice*, ma intendeva soltanto tutelare la propria sicurezza nel Mediterraneo, sicurezza che la Germania e l'Austria-Ungheria non le davano.

Ne è una prova il fatto che, dopo la Convenzione franco-inglese del 21 marzo 1899 (il *dopo Fascioda*) sui confini in Africa, quando l'Italia, in base all'articolo 9 della *Triplice*, chiese l'appoggio della Germania contro l'accordo, ne ebbe una risposta tanto evasiva da far capire che vana sarebbe stata la speranza di un intervento tedesco nel Mediterraneo a favore dell'Italia.

Anzi, la prima crisi marocchina evidenziò le pretese tedesche anche di potenza mediterranea. Recatosi, infatti, l'imperatore Guglielmo II personalmente a Tangeri (31 marzo 1905), vi tenne un grave discorso, difendendo la causa dell'indipendenza marocchina. La Francia non poté reagire, date anche le difficili condizioni interne dell'alleata Russia (Duplice Alleanza del 1891), ma fu convocata una Conferenza internazionale ad Algeiras (16 gennaio-7 aprile 1906).

L'Italia - la cui delegazione era guidata da Emilio Visconti-Venosta (13) - era stata chiamata a partecipare alla pari con le altre potenze. Alla Conferenza vide riconosciuti i suoi diritti a una posizione nel Mediterraneo adeguata ai propri interessi e si valse dell'assenso degli Stati europei per affermare la sua influenza sul territorio di Tripoli (14).

L'incrociarsi degli accordi sulla Tripolitania-Cirenaica collocava l'Italia in una situazione di fatto che l'avvicinava all'*Intesa* (15). Si trattava di quella posizione che il cancelliere tedesco Bernhard Fürst von Bülow, non senza ironia, definì come il

(13) Già Ministro degli Esteri: 1863-64, 1866-67, 1869-76, 1899-1901.

(14) Alla Conferenza si affermò la teorica indipendenza del Marocco, ma si finì per riconoscere i predominanti interessi che avevano sul Paese francesi e spagnoli. La Conferenza rappresentò, invece, una sconfitta per la Germania che restò isolata (Atto di Algeiras, 7 aprile 1906). Dall'iniziativa del *kaiser* sino all'indipendenza del Marocco, cfr. Francesco Tamburini, *L'Italia e la Zona internazionale di Tangeri (1923-1956)*, Università degli Studi di Pisa, Tesi di dottorato in storia, istituzioni e relazioni internazionali dei Paesi extra-europei, 2004.

(15) Nel 1904 si raggiunse l'*Entente cordiale* tra Francia e Gran Bretagna, desiderose di frenare l'ascesa tedesca. L'*Entente* fu trasformata in vera alleanza con accordi politico-militari precisi e s'ingrandì nel 1907.

I motivi di contrasto fra Londra e San Pietroburgo si accentuarono dopo il Congresso di

giro di valzer dell'alleata Italia con *un altro ballerino*, cioè la Francia, il cui Presidente Emile François Loubet, 1899-1906, arrivò in Italia nel 1904 in visita di Stato.

La trama tessuta dalla diplomazia italiana sulla questione libica fu praticamente ultimata dal Ministro degli Esteri Tommaso Tittoni (1903-05, 1906-09, 1919) con l'Accordo segreto italo-russo del 24 ottobre 1909, siglato con l'omologo russo Aleksandr Petrovich Izvolskij e concluso in occasione di una visita dello zar Nicola II a Vittorio Emanuele III a Racconigi.

In base a tale accordo la Russia appoggiava le aspirazioni italiane in Africa settentrionale e gli italiani assumevano un analogo atteggiamento a proposito delle aspirazioni russe sugli Stretti. Si concordava, infine, sulla comune opposizione all'espansionismo dell'Austria nel settore balcanico.

Del pari Tittoni, il 20 ottobre, aveva firmato un accordo con il Ministro degli Esteri austriaco, Aloys Lexa von Aehrenthal, nel quale si prevedevano compensi all'Italia nel caso di espansione di Vienna nei Balcani. Con tale intesa le due potenze si impegnavano anche a non stringere accordi con altri Stati sulla situazione balcanica (il che, invece, l'Italia fece pochi giorni dopo con la Russia).

All'alleanza difensiva, conclusa con gli Imperi centrali, l'Italia aggiungeva, così, nuovi stretti legami con il gruppo *arcuato* Occidente-Impero Russo, garantendosi una migliore considerazione delle sue aspirazioni da parte di altre potenze europee e ponendo le premesse per il Patto di Londra del 1915.

Ma ciò doveva condurre pure alla premessa della "quarta sponda", favorita dalla seconda crisi marocchina: l'occupazione francese di Fès, Rabat e Meknès, che provocò una forte reazione tedesca (1° luglio 1911).

Berlino del 1878: la Russia e la Gran Bretagna, già antagoniste per la questione d'Oriente, si scontrarono anche nell'Asia centrale, per il predominio sui territori situati tra la Russia e l'India (*great game*).

Con un accordo stipulato nel 1885 si stabilì che l'Afghanistan dovesse assolvere la funzione di Stato-cuscinetto; ma rimase aperto il problema dell'influenza delle due potenze sulla Persia, che fu risolto con un compromesso soltanto nel 1907, in quanto l'Impero zarista formalizzò le regioni d'influenza anglo-russe nell'Altopiano iranico; così si originò la *Triplice Intesa*. Da tempo gli Stati Uniti hanno surrogato la Gran Bretagna nel *great game*, specie da dopo l'invasione sovietica dell'Afghanistan, sino all'altro ieri.

L'Italia ne approfittò per dichiarare guerra alla Turchia (29 settembre 1911) e la campagna si risolse in favore dell'Italia nell'ottobre del 1912.

Con la Pace di Losanna (18 ottobre 1912), Costantinopoli cedeva all'Italia la Tripolitania e la Cirenaica e le consentiva di occupare l'isola di Rodi e altre isole dell'Egeo (Dodecaneso) fino al termine della resistenza armata delle bande turche all'interno dei territori occupati.

Il successivo scoppio delle due guerre balcaniche (1912-13 e 1913) - dovute al colpo che l'Italia aveva inferto alla Porta - favorì lo scoppio del Primo conflitto mondiale. Esso fu motivato dal rafforzamento della Serbia e dal timore dell'Austria-Ungheria per l'espansionismo slavo, che poteva corrodere il mosaico asburgico delle nazionalità.

La Prima guerra mondiale

L'Austria e la Germania avevano preso le loro decisioni senza consultarsi preventivamente con l'Italia, come invece imponeva tassativamente il Trattato della *Triplice*, ed avevano dichiarato, per prime, guerra alla Russia e alla Francia.

Il Trattato aveva un carattere dichiaratamente difensivo e l'Italia aveva, perciò, il pieno diritto di astenersi dall'intervento a fianco delle sue alleate, cercando di tutelare, indipendentemente dalle loro decisioni, i suoi reali interessi.

Il Ministro degli Esteri Antonino Paternò-Castello di San Giuliano (1905-06, 1910-14) dichiarò, il 2 agosto 1914, la neutralità italiana. Essa ebbe una notevole importanza strategica per le sorti generali del conflitto, poiché la Francia poté sguanire, di conseguenza, la frontiera italiana, per opporre tutte le sue truppe alla dilagante avanzata tedesca.

Ma l'Italia, come grande potenza europea, difficilmente avrebbe potuto restarne indefinitamente fuori, senza grave pregiudizio della sua posizione e senza correre il rischio di rimanere, alla fine, alla mercé dei vincitori.

Sulla base dell'articolo 7 del Trattato della *Triplice*, che

prevedeva dei compensi territoriali all'Italia nel caso di allargamento dell'Austria nei Balcani, l'Italia aveva chiesto (9 dicembre 1914) all'Austria la cessione di Trento e Trieste. Ma le trattative avviate misero in evidenza subito la cattiva volontà austriaca di aderire al punto di vista italiano.

D'altra parte, ogni cessione avrebbe dovuto aver luogo a guerra finita ed era certo allora che un'Austria vittoriosa non avrebbe mantenuto le sue promesse verso un'alleata, che riteneva l'avesse abbandonata nell'ora del pericolo, e che un'Austria perdente non sarebbe stata in condizione di poter dare esecuzione agli impegni presi.

Fallita ogni possibilità d'intendersi con l'Austria, il primo Governo di Antonio Salandra (1914, con agli Esteri Sydney Sonnino, 1914-19), d'intesa con il Re, si volse alle potenze occidentali, condusse con esse trattative e firmò il *Patto di Londra* (26 aprile 1915), nel quale, come corrispettivo dell'entrata in guerra dell'Italia, entro un mese, a fianco della *Triplice Intesa*, le si garantiva, a vittoria ottenuta, il Trentino e l'Alto Adige fino al Brennero; Trieste e l'Istria, Fiume esclusa; una parte della Dalmazia con alcune isole; Valona sulla costa albanese; la zona carbonifera di Adalia nel caso di disfacimento dell'Impero Ottomano; il Dodecaneso e compensi coloniali nel caso di spartizione delle colonie tedesche.

Denunciato il Trattato della *Triplice Alleanza* (4 maggio), l'Italia entrava in guerra contro l'Austria il 24 maggio e il 28 agosto 1916 dichiarava guerra anche alla Germania, per meglio affermare la propria solidarietà con gli alleati.

Carlo d'Absburgo, imperatore d'Austria (1916-18), succeduto a Francesco Giuseppe (1848-1916), tentò di fare una pace separata, a spese dell'Italia, con le potenze occidentali (gennaio 1917), valendosi, come intermediario, del cognato Sisto di Borbone.

Ma il tentativo fallì e l'Italia, nel Convegno anglo-franco-italiano tenutosi nell'aprile 1917 a San Giovanni di Moriana in Savoia, ebbe la riconferma del *Patto di Londra* e l'assicurazione della solidarietà degli alleati fino al conseguimento della vittoria comune.

Il Dopoguerra e la pace

Uno sviluppo del tutto particolare ebbe la storia della politica estera italiana dopo la guerra. Pur facendo parte del gruppo degli Stati vincitori, l'Italia non ebbe dalla vittoria vantaggiosi acquisti coloniali.

Il ricongiungimento di Trento e Trieste alla patria, se compiva i voti del Risorgimento, poneva, nello stesso tempo, nuovi problemi, quali quelli delle relazioni con gli slavi nell'Adriatico e con i tedeschi nell'Alto Adige, che dovevano creare notevoli difficoltà nei rapporti con gli stessi alleati.

Il 19 gennaio 1919 si riunì a Parigi la Conferenza di pace. Nell'assise l'Italia - la cui delegazione era capeggiata dal Presidente del Consiglio, Vittorio Emanuele Orlando e dal Ministro degli Esteri, Sonnino - rimase isolata, perché i suoi rappresentanti non seppero tenere adeguato conto delle nuove condizioni politiche, create dalla grande conflagrazione mondiale nei Balcani in conseguenza della spartizione dell'Austria.

Il fatto nuovo, che interessava direttamente l'Italia e che si era delineato ancor prima della fine della guerra, era la formazione del Regno serbo-croato-sloveno (1° dicembre 1918), sull'altra sponda dell'Adriatico (16).

La nostra posizione era, quindi, difficilissima e soltanto una politica d'intesa con gli slavi dell'altra sponda (già vagheggiata da Mazzini e sostenuta vigorosamente nel 1918 da eminenti studiosi italiani, come Gaetano Salvemini) avrebbe forse potuto risolvere, con opportuni compromessi, la situazione.

Ma i nostri rappresentanti, specie Sonnino, credettero di doversi irrigidire nella difesa intransigente delle nostre rivendicazioni nazionali contro l'opposizione decisa dal Presidente statunitense Woodrow Wilson (1913-21) e la non dissimulata ostilità degli altri alleati.

L'Italia, nel momento della spartizione dell'ex Impero coloniale tedesco, si era ritirata dalla Conferenza per i dissensi con

(16) Re Alessandro (1921-34) muterà il nome dello Stato in Jugoslavia il 3 ottobre 1929. Denominazione adottata sino al 4 febbraio 2003 con la nascita della Federazione di Serbia e Montenegro.

gli alleati riguardo alla questione di Fiume (17). Nulla, pertanto, le fu assegnato del ricco bottino che i vincitori si erano spartiti col pretesto formale dei *mandati*, nonostante il *Patto di Londra* facesse esplicito riferimento al diritto dell'Italia a partecipare alla divisione delle colonie tedesche.

La delicata questione di Fiume (1919-1920)

Col Trattato di Saint-Germain l'Italia ebbe tutto il Trentino e l'Alto Adige fino al Brennero, e la Venezia Giulia con Trieste e l'Istria. Il *Patto di Londra* riconosceva all'Italia anche i diritti su gran parte della Dalmazia. Ma appunto sull'assegnazione della Dalmazia, rivendicata anche dagli Jugoslavi, e di Fiume, già assegnata dal *Patto di Londra* ai croati e richiesta da Roma in base al principio dell'autodeterminazione dei popoli, sorsero i più gravi contrasti. Il 30 ottobre 1918 la città aveva espresso la sua volontà di ricongiungersi all'Italia, facendo proprio riferimento a quel principio, propugnato dal Presidente statunitense Wilson.

Ma l'Italia non poteva chiedere l'applicazione integrale del *Patto di Londra*, senza abbandonare Fiume, e non poteva rivendicare Fiume, senza accettare la revisione del *Patto di Londra*. La questione era resa più grave dal fatto che era umanamente impossibile dividere esattamente i territori in contestazione secondo un preciso criterio etnico, poiché, se le città dell'Istria e della Dalmazia apparivano incontestabilmente italiane, le campagne, alle porte stesse delle città, erano abitate da secoli, in grande prevalenza, da contadini slavi.

Gli Stati Uniti, la Gran Bretagna e la Francia, si pronunciarono in favore delle richieste jugoslave, né valse a farli recedere dalle decisioni prese il ritiro della delegazione italiana dalla Conferenza il 24 aprile (tornarono il 7 maggio). Ma vediamo meglio le ragioni degli "alleati" con virgolette, come le spiega Torre:

(17) Sull'accoglienza positiva nel nostro Paese, dell'atteggiamento italiano, cfr. <http://www.cronologia.it/storia/a1919d.htm>.

“Gli Stati Uniti - appoggiati dall’Inghilterra - insistevano sulla necessità che tutte le vie fossero aperte ai traffici e che le merci americane e inglesi non incontrassero ostacolo per arrivare nell’Europa centrale. Per questo Danzica era stata fatta *città libera*, unita con un corridoio alla Polonia. Per questo Fiume, che serviva un ampio retroterra comprendente Croazia, Ungheria, Transilvania e in parte anche l’Austria e la Cecoslovacchia, non doveva essere italiana, per timore che l’Italia ostacolasse il passaggio delle merci altrui e monopolizzasse per conto suo il commercio, che passava per quel porto” (18).

Ma anche la Francia non restava a guardare. Di Trieste e Fiume voleva fare i suoi porti per lo smistamento in Italia delle merci provenienti dalle colonie. In Italia (mentre D’Annunzio è trincerato a Fiume) nell’agosto-ottobre 1920, fu inviata una missione governativa francese per incontrare alcuni imprenditori italiani e offrire loro materie prime provenienti dalle colonie di Parigi.

È interessante la lettura di *Une mission en Italie pour l’étude de la fourniture par la France de matières premières coloniales (Août-Septembre-Octobre 1920) - Rapport à MM. les Ministres des Affaires Etrangères et des Colonies*, Paris, Union Colonial Française, 1921, di Camille Fidel.

Oltre il risultato delle missione, seguono i nomi di ottocento imprenditori e commercianti italiani di ogni settore produttivo disponibili a far affari con la Francia e a importare le materie prime, nonché i prodotti delle colonie francesi. La relazione redatta da Camille Fidel è originale, autografata, inviata per conoscenza all’Ambasciatore d’Italia Bonin Longare, il quale, dentro lo stesso fascicolo, lascia una nota di suo pugno su un foglietto, che è piuttosto singolare e che riportiamo per intero, ritenendo sia un inedito, mai riprodotto su supporto cartaceo:

“Foà informa che il pubblicista Camille Fidel (cognome sottolineato nell’originale, nda) è partito per Fiume, in missione governativa, con l’apparente scopo di studiare la situazione economica in Adriatico e la possibilità di fare di Trieste e di Fiume degli sbocchi per l’importazione di materie prime dalle colonie francesi. Foà suggerisce di informare di ciò il Regio Governo. Foà ha rilasciato a Fidel una lettera per Ossoinack (19). Egli aggiunge che Fidel si recherà anche in Alto Adige”.

(18) Cfr. A. Torre, Versailles, *Storia della Conferenza della pace*, Istituto di Studi di Politica Internazionale, Milano, 1940, p. 312.

(19) Il 18 ottobre 1918 l’imperatore Carlo d’Absburgo, per evitare il crollo totale della mo-

Sappiamo così, grazie all'Ambasciatore italiano, che cosa si voleva fare di Fiume, di Trieste e dei porti della Dalmazia (che il nuovo Governo serbo-croato-sloveno con un Trattato segreto stava offrendo alla Francia) (20).

La questione di Fiume ebbe, tuttavia, altri sviluppi. Succeduto al Governo Orlando, il primo Governo di Francesco Saverio Nitti (1919-20), Gabriele D'Annunzio, con un pugno di volontari, si impadronì di Fiume (12 settembre 1919), instaurandovi un Governo provvisorio (Reggenza del Carnaro).

Caduto pure il secondo Governo Nitti (1920), si ebbe il quinto Gabinetto Giolitti (1920-21), con Carlo Sforza agli Esteri (1920-21, 1947-51). Quest'ultimo riuscì, col Trattato di Rapallo (12 novembre 1920), a stipulare un accordo con il Regno serbo-croato-sloveno, che bloccava i tentativi degli "alleati" di svendere la città italiana al Paese slavo. Roma rinunciava alla Dalmazia in favore di Belgrado, conservando soltanto la città di Zara; il Regno serbo-croato-sloveno cedeva su Fiume, che era eretta a Città libera. D'Annunzio non accettò l'accordo, per cui il Governo italiano fu costretto a far sgomberare con la forza i legionari fra il dicembre del 1920 ed il gennaio del 1921.

La politica estera del fascismo

Per quanto riguarda la politica estera del fascismo "l'ombra di ieri si proietta su ogni avvenimento dei giorni nostri e la fine della Seconda guerra mondiale fu all'origine di una divisione sociale, che in Italia si è protratta con asprezza fino a qualche anno fa e che ancor oggi serpeggia con toni di mai sopita polemica" (21).

narchia, concesse ampie autonomie alle province e formò nuove regioni slave meridionali, includendovi l'Istria, Fiume e la Dalmazia. Questa decisione scatenò una reazione da parte italiana e il deputato fiumano Andrea Ossoinack al Parlamento di Budapest elevò subito una solenne protesta, sottolineando l'autonomia di Fiume e la sua italianità. Inoltre, egli fu anche l'invitato fiumano a Parigi, e anche là dimostrò l'avversione dei suoi concittadini per il nuovo Regno slavo meridionale (cfr. http://www.arcipelagoadriatico.it/storfiu_VIsez4.htm; <http://www.cronologia.it/storia/a1919d.htm>).

(20) Per maggiori informazioni e consultazione dei documenti originali, cfr. <http://www.cronologia.it/storia/a1920f.htm>

(21) Cfr. Vittorio Antonio Salvadorini, *Italia e Portogallo dalla guerra d'Etiopia al 1843*, ILLA-Palma, Palermo-Sao Paulo, 2000, p. 7.

Quindi sorvoleremo su osservazioni sulle quali v'è ricca bibliografia e ancor vivo ricordo nella memoria attuale, limitandoci ad aspetti puntuali.

Accordi di Roma (27 gennaio 1924). Perfezionano il Trattato di Rapallo e riconoscono la sovranità italiana su Fiume e su parte del suo porto, cedendo al Regno serbo-croato-sloveno l'altra parte del braccio di mare: Porto Barros e area del Delta.

Conferenza di Locarno (5-16 ottobre 1925). Il patto che sfociò da questa Conferenza fu firmato da Italia, Francia, Germania, Gran Bretagna, Belgio e Polonia, che si accordarono per un Trattato di sicurezza e di garanzia generale, al fine di mantenere lo *statu quo* sancito a Versailles.

Patto Briand-Kellogg. Siglato a Parigi il 27 agosto 1928, si proponeva di eliminare la guerra come strumento di politica internazionale. Inizialmente il progetto fu sottoposto a Stati Uniti, Italia, Germania, Belgio, Francia, Gran Bretagna, Giappone, Polonia e Cecoslovacchia, come possiamo leggere nel suo preambolo (22).

Patti del Laterano (11 febbraio 1929). Riconciliazione tra il Regno d'Italia e il Vaticano, con la quale l'Italia risolveva per sempre la questione romana.

Patto a Quattro. Con questo Trattato, firmato a Roma da Francia, Germania, Gran Bretagna e Italia il 7 giugno 1933, si volle riaffermare il principio della gerarchia fra gli Stati europei, contro l'egualitarismo della Società delle Nazioni, e ribadire la responsabilità dei maggiori di essi nel dirigere la politica mondiale.

Estensione dell'influenza italiana nel mondo islamico. Tentativi in questa direzione furono effettuati, oltre che in Albania, nei riguardi della Siria, dominata dalla Francia, e nei riguardi della Turchia (Smirne, Adalia), della Tunisia e dell'Iraq (23).

(22) Con la speranza di vincolare gli Stati Uniti ad un rete di protezione internazionale contro possibili volontà guerrafondaie della Germania, il Ministro degli Esteri francese, Aristide Briand (che poi, nel 1930, caldeggiò l'idea di una Europa unita federale) propose nella primavera del 1927 un patto bilaterale di non aggressione a Frank Billings Kellogg, Segretario di Stato della seconda amministrazione del Presidente statunitense Calvin Coolidge (1923-25, 1925-29), che discusse la sua conversione in un Accordo generale multilaterale. Il testo del Trattato e i Paesi che vi aderirono sono in <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/kbpact/kbpact.htm>

(23) Sulla propensione fascista ad estendere rapporti amichevoli con i Paesi islamici cfr. Giovanni Armillotta, *La Islampolitik del fascismo*, "L'Eco di Bergamo", supplemento "Cultura", 6 marzo 2005, p. 2.

Accordi Laval-Mussolini (7 gennaio 1935). In cambio di alcune concessioni territoriali all'Italia (il Fezzan e una striscia della Somalia francese), Parigi e Roma convenivano sulla necessità di difendere l'integrità dell'Austria. Ma un accordo segreto dava il via libera a Roma per quanto concerneva l'Etiopia.

Conferenza di Stresa (1°-14 aprile 1935). Fu organizzata dal Governo italiano, per rafforzare i contatti con la Francia e la Gran Bretagna e per garantirsi possibilità di espansione in Africa, dominio *riservato* delle due potenze. Fu così che, senza l'opposizione delle potenze occidentali e, anzi, con il sostegno diplomatico della Francia, Mussolini poté condurre a termine, nello spazio di sette mesi (ottobre 1935-maggio 1936), la conquista dell'Etiopia e procedere alla proclamazione dell'Impero.

Collaborazione con la Germania. Le tappe principali sono: la partecipazione alla guerra civile spagnola (17 luglio 1936-28 marzo 1939); l'*Asse Roma-Berlino* (21-24 ottobre 1936); l'adesione dell'Italia al *Patto anti-Comintern* (6 novembre 1937), siglato il 25 novembre 1936 fra Germania e Giappone; l'uscita dell'Italia dalla Società delle Nazioni (11 dicembre 1937); la denuncia italiana degli Accordi Laval-Mussolini (17 dicembre 1938). L'obiettivo dell'Italia, al momento, era quello di cercare di non perdere di vista la più forte potenza europea. Ed, infatti, dopo l'*Anschluss* (1938), fu la volta dei Sudeti.

Conferenza di Monaco (29 - 30 settembre 1938). Fu organizzata dall'Italia con la partecipazione della Germania, della Gran Bretagna e della Francia, tenendo fuori l'Unione Sovietica. In base alle proposte del Governo italiano fu deciso che i Sudeti ritornassero in seno alla comunità patria. È triste e penoso osservare come anche la Polonia si sia resa complice dei suoi futuri massacratori nazisti, prendendosi il distretto di Tesin (Teschen) con 133 mila cechi e come la *revisionista* Ungheria si sia allora accontentata ottenendo un'area con 270 mila slovacchi.

Gli eventi si susseguirono incessantemente con l'acquisizione tedesca di nuovi territori (1939); l'occupazione dell'Albania da parte dell'Italia (venerdì santo del 1939); il *Patto d'acciaio* di amicizia e alleanza con la Germania (22 maggio 1939); lo scoppio della Seconda guerra mondiale (1° settembre 1939); la

dichiarazione di guerra a Francia e Gran Bretagna da parte dell'Italia (10 giugno 1940).

Da ricordare l'ultima grande iniziativa politico-diplomatica italiana nello scacchiere del Pacifico, prima della catastrofe: il Patto militare tripartito con nazisti e militaristi giapponesi, firmato il 27 settembre del 1940. Il seguito è storia militare (24).

Dal Secondo dopoguerra ad oggi. Conclusioni

Sin dalla seconda metà degli anni Quaranta, il nostro Paese, malgrado i danni subiti dalle devastazioni belliche, è tornato fra gli attori della politica europea e mondiale. Non staremo ad elencare puntualmente la costante presenza della nostra diplomazia, laddove le contingenze storiche e il richiamo ai doveri di schieramento hanno reso necessaria o opportuna la nostra cooperazione.

In precedenti contributi in questa sede (25), se n'è discusso fecondamente. Non possiamo, però, fare a meno di rilevare gli aspetti primari della nostra politica estera negli ultimi decenni: l'impegno nella risoluzione delle crisi di scenario e nell'adozione di misure atte a preservare la pace nel mondo sia attraverso iniziative collegiali, sia in ambito ONU; l'adesione leale alle corresponsabilità atlantiche; l'unità politica continentale; gli equilibri mediterranei; l'azione di *peace-keeping/enforcing/building* svolta nei Balcani ed in altre regioni del globo, unita a sforzi economico-finanziari non indifferenti; la mediazione fra Occidente e mondo arabo e islamico; il punto di riferimento Nord-Sud e dell'immigrazione, che l'Italia attua nei confronti dei Paesi in via di sviluppo, attraverso linee guida originali.

Il ruolo dell'Italia è stato particolarmente importante nella costruzione dell'Europa, soprattutto accanto alla Francia e alla Germania, almeno fino al secondo Governo Berlusconi.

(24) Cfr. Rosario Villari, *Storia contemporanea*, Laterza, Roma-Bari, 1977; Massimo L. Salvadori, *L'Età contemporanea*, Loescher, Torino, 1978; Romano Paolo Coppini, Rolando Nieri, Alessandro Volpi, *Storia contemporanea*, Pacini, Pisa, 1999; Sergio Romano, *Guida alla politica estera italiana. Da Badoglio a Berlusconi*, Rizzoli, Milano, 2002.

(25) Cfr. Achille Albonetti, *Il declassamento dell'Italia e l'unità dell'Europa*, "Affari Esteri", n. 146, Primavera 2005, pp. 337-339.

Dobbiamo qui ricordare l'adesione alle prime iniziative europee: la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) con Parigi e Bonn, malgrado l'Italia non disponesse di queste risorse. Addirittura l'Italia promosse il *rilancio europeo* alla Conferenza di Messina nel giugno 1955, dopo il fallimento della Comunità Europea di Difesa (CED). E tale iniziativa condusse alla firma dei Trattati di Roma del marzo 1957, cioè alla Comunità Economica Europea (*mercato comune*) e all'Euratom.

L'Italia ha approvato, alla fine degli anni '70, il Sistema Monetario Europeo e, poi, i Trattati di Maastricht (1992), di Amsterdam (1996) e di Nizza (2000). Fa parte dei Paesi che hanno aderito all'*Euro*. Dal 1975 è membro del G-5, poi divenuto G-7 e G-8.

Nel delicato settore militare, l'Italia è stata artefice, con la Francia e la Germania, di un progetto per una capacità militare nucleare, già nel 1957. Ha aderito, nel 1969, al Trattato di Non Proliferazione Nucleare (TNP), con dodici clausole condizionanti, tra cui la *clausola europea* (26).

La Francia ha sempre riservato all'Italia, anche nel settore più sensibile, quello nucleare militare, una particolare attenzione, che non ha avuto per decenni per la Germania.

Non a caso, Parigi ha appoggiato, negli anni '60, l'iniziativa dell'Italia per la costruzione di una nave nucleare per la nostra Marina Militare, con la messa a disposizione di mille chilogrammi di uranio arricchito per l'organo propulsore. Poi, non si è fatto nulla per il *veto* degli Stati Uniti.

La Francia, negli anni '70, ha associato l'Italia - ma non la Germania - nell'impianto *Eurodif* di Tricastin per la produzione di uranio arricchito e ne ha sollecitato la partecipazione a quello di Pierrelatte negli anni '50. Ha offerto anche la sua disponibilità alla costruzione di sommergibili nucleari d'attacco, consentiti dal TNP (27).

Per quanto riguarda il Terzo mondo, I motivi delle ottime intese raggiunte con vari Stati sono soprattutto da individuare

(26) Cfr. M. Vaisse, *La France et l'Atomique*, Emile Bruylant, Bruxelles 1995. Salvatore Andò, *La sicurezza e la costruzione europea*, "Affari Esteri", n. 98, 1993. Achille Albonetti, *L'Italia e l'Atomica*, Fratelli Lega Editori, Faenza 1976.

(27) Cfr. Achille Albonetti, *Storia segreta della bomba atomica italiana ed europea*, "Limes", n. 2, giugno 1998.

nell'attitudine tradizionale della politica italiana verso quelle realtà. Inoltre, è assolutamente necessario valutare un elemento caratteristico della politica estera nazionale, cioè la mancanza di un corrispettivo politico per la nostra assistenza.

La presenza di Roma è accettata ed accolta in Paesi propensi tutt'oggi a offrire, a parità di condizioni, il più basso costo in limitazioni politiche interne ed esterne, per l'espansione economica, sociale e di altro genere. Per meglio dire, un fattivo sostegno all'Italia come protagonista anche alle Nazioni Unite, e non comprimario alla stregua di un'isoletta del Pacifico col solo diritto di voto all'Assemblea Generale - così come qualcuno desidererebbe si trasformasse il seggio italiano al Palazzo di Vetro (28).

Quanto è accaduto negli scorsi due anni è particolarmente preoccupante.

In assenza dell'Italia si sono ripetutamente riuniti al massimo livello, nel 2003 e nel 2004, i rappresentanti della Francia, della Germania e del Regno Unito per accordarsi sui cruciali *problemi della difesa*.

In secondo luogo, da due anni, i Ministri degli Esteri degli stessi Paesi negoziano con l'Iran sul delicato problema del programma nucleare iraniano.

Sempre in assenza dell'Italia, infine, Londra e Parigi appoggiano la candidatura di Berlino come membro permanente del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Anche se queste intese a Tre dovessero essere temporanee, esse rappresentano un pericoloso sintomo di *declassamento* del nostro Paese. Questo *direttorio* di fatto potrebbe avere una nuova occasione di manifestarsi, a seguito della crisi dell'Unione Europea, dovuta all'esito negativo del *referendum* francese e olandese sul Trattato costituzionale.

Fronteggeremo il pericolo di un'esclusione aprioristica, che nuovi *triplici* direttori, possono perpetrare ai nostri danni?

Siamo stati al centro di alleanze europee e mondiali e all'at-

(28) Cfr. Giovanni Armillotta, *L'Italia, l'ONU e i Paesi afro-asiatici*, "Affari Esteri", n. 144, Autunno 2004, pp. 838-850.

tenzione della grande diplomazia. Abbiamo e stiamo attraversando tre secoli di storia unitaria (XIX, XX e XXI). Siamo a volte risultati vincitori in esiti e scelte. In altre abbiamo avuto a fianco *partner* riprovevoli, quali gli hitleriani e gli imperialisti di Tokio. Ma siamo sempre stati presenti e la nostra volontà l'abbiamo sempre fatta valere, in particolare, tra le grandi potenze europee. E spesso è risultata decisiva.

Ma purtroppo, oggi, rischiamo che i nostri punti di vista e la posizione geopolitica e strategica del nostro Paese - ereditati da storia, politica diplomatica e geologia - siano messi in forse anche da Stati che sino all'altro ieri erano vittime del più marcato colonialismo da *guerra fredda* (Polonia), sinonimi di una forma di paese sottosviluppo arcaico-tradizionalista (Spagna) o agenti di uno sdegnoso rifiuto dell'Europa politica (Gran Bretagna). “Le carenze del Governo Berlusconi nella politica europea degli ultimi quattro anni sono gravi e dovrebbero essere al più presto colmate. E essenziale farlo. Siamo ancora in tempo” (29).

Giovanni Armillotta

(29) Cfr. Achille Albonetti, *Il declassamento ...*, cit., p. 346. Dello stesso autore cfr. *L'Italia, la politica estera e l'unità dell'Europa*, Edizioni del lavoro, Roma 2005.

LA DIFESA E L'UNIONE EUROPEA

di Alessandra Bajec

Sin dall'origine del progetto di difesa europea del 1952-54 è chiaro come l'Unione intenda perseguire il fine ultimo di dotarsi di una *capacità di azione* autonoma, che le consenta di rispondere efficacemente a crisi internazionali, seppure garantendone la complementarità con la NATO.

L'ambizione dell'Europa di disporre di una propria capacità militare, iscritta nel progetto embrionale della PESD, è orientata a ridurre il crescente divario tecnologico con gli Stati Uniti, nonché a rinsaldare e riequilibrare la cooperazione NATO-Unione Europea. È necessario, pertanto, valutare la crescita della dimensione europea di sicurezza e difesa nel quadro di una *partnership* strategica tra NATO e Unione Europea.

Al Consiglio Europeo di Copenaghen del 12-13 dicembre 2002 (1), l'Alleanza atlantica e l'Unione Europea finalizzano un Accordo permanente di cooperazione, il cosiddetto *Berlin Plus*, che istituzionalizza i rapporti tra le due organizzazioni.

Gli accordi *Berlin Plus* disciplinano l'accesso dell'Unione Europea alle risorse e alle capacità di pianificazione della NATO, attraverso un sistema di procedure permanente, per operazioni militari che non prevedano il coinvolgimento dell'Alleanza.

L'intesa dispone in particolare: l'utilizzo da parte dell'Unione Europea di risorse di C4I (Comando, Controllo, Comunicazione e *Intelligence*) e di pianificazione dello SHAPE (Quartier generale supremo delle potenze alleate in Europa); il Comando strategico delle forze dell'Unione Europea da parte del Deputy SACEUR (Vicecomandante supremo delle

(1) Cfr. J. Walch, *Juillet-décembre 2002: six mois de défense européenne*, "Défense nationale", n. 3, Parigi, marzo 2003, p. 60.

forze NATO). Alla base degli accordi Unione Europea-NATO è l'instaurazione di un *partenariato* permanente fondato su un rapporto di *reciproca autonomia*, sebbene limitatamente alla gestione delle crisi. L'intento è quello di conciliare i compiti delle due organizzazioni, senza stabilire una rigida ripartizione del lavoro, e quello di assicurare l'acquisizione, da parte dell'Unione, di risorse non esistenti in ambito NATO, evitando così qualsiasi duplicazione non necessaria.

Malgrado l'accordo raggiunto, il concepimento di un sistema di pianificazione e conduzione delle missioni europee sotto il cappello Unione Europea-NATO si pone, rispetto alla PESD, come una soluzione *filo-atlantica*. Stati membri, come la Gran Bretagna, l'Olanda ed alcuni Paesi neo-aderenti, ritengono che l'Alleanza atlantica fornisca sufficienti garanzie di difesa e che una struttura militare dell'Unione Europea separata comporterebbe costi economici e politici alti.

Tuttavia, per altri membri come la Francia, la Germania, il Belgio e il Lussemburgo, il ruolo della NATO potrebbe risultare inadeguato nel lungo periodo e, a questo punto, sarebbe auspicabile poter contare su un'*Europa della difesa* più ambiziosa e pronta ad assolvere l'intera gamma dei compiti di sicurezza, compresi gli interventi militari a più alta intensità conflittuale.

Inoltre, gli accordi *Berlin Plus* non offrono una vera garanzia di disponibilità delle risorse della NATO per la gestione delle crisi europee, in quanto gli Stati Uniti utilizzano le stesse disponibilità per combattere guerre e per gestire le crisi in altre parti del mondo. Ciò significa che, per poter realmente offrire all'Unione Europea l'accesso alle risorse della NATO, la gestione delle crisi da parte dell'Unione Europea dovrebbe diventare una priorità rispetto agli impegni globali degli Stati Uniti.

Tuttavia, dopo gli attentati dell'11 settembre 2001, la vera priorità degli Stati Uniti è la guerra al terrorismo e la volontà di risolvere problemi in aree periferiche al loro campo di interessi si sta considerevolmente riducendo (2).

Il crescente divario tra le capacità tecnologiche delle Forze

(2) Cfr. K. Shake, *Constructive Duplication: Reducing EU Reliance on US Military Assets*, Londra, gennaio 2002, p. 22.

armate europee e delle Forze americane rappresenta, tuttora, una minaccia allo sviluppo di un'equilibrata cooperazione strategica NATO-Unione Europea e la superiorità tecnologica degli Stati Uniti è diventata ancor più evidente negli ultimi tre anni, con il sostenuto aumento del bilancio militare americano.

L'Europa è particolarmente carente di capacità di attacco, comando, controllo, trasporto strategico, *intelligence*. La sbilanciata *partnership* NATO-Unione Europea è, poi, influenzata dalla divergenza delle culture politico-strategiche tra gli Stati Uniti e gli alleati europei.

Se gli Stati Uniti valorizzano la sfera politico-militare, l'Europa tende a privilegiare le questioni economiche; se gli americani ritengono prioritario l'uso della *hard security* e, perlopiù, delle guerre di intervento, gli europei preferiscono di avvalersi di misure di *soft security* ovvero della diplomazia, degli aiuti economici e delle missioni di pace.

Ne consegue che una sorta di *divisione del lavoro* veda l'Europa intenta ad assolvere le operazioni di *peace-keeping* e gli Stati Uniti propensi a dare risalto alle missioni di combattimento (3). In questo modo, gli alleati europei continuerebbero a non essere in grado di condurre operazioni a più alta intensità conflittuale e a dipendere dagli Stati Uniti, finendo per indebolire lo sviluppo di una più globale ed equilibrata *partnership* con gli americani.

Anziché circoscrivere il suo ruolo alle missioni di stabilità, l'Unione Europea deve, dunque, acquisire adeguate capacità operative, che le permettano di coprire un più ampio spettro di contingenze militari, rivitalizzando il rapporto di cooperazione strategica che la lega alla NATO.

Ciononostante, l'atteggiamento ambivalente di Washington, che, da un lato, vorrebbe che gli europei aumentassero la loro capacità nei settori di alta tecnologia e, dall'altro, teme che un rafforzamento delle potenzialità militari dell'Unione Europea possa compromettere la compattezza e la funzionalità della Alleanza atlantica, frena ogni tentativo di far progredire la politica estera europea nel settore della sicurezza e della difesa.

(3) Cfr. E. Brimmer, *The EU Search for a Strategic Role: ESDP and Its Implications for Transatlantic Relations*, Washington, 2002, pp. 150-51.

A questo punto, è possibile intuire come la volontà di rendere l'Unione capace di condurre *ogni* tipo di operazione militare e, conseguentemente, di rafforzare le sue capacità operative siano entrambe *spinte autonomistiche*, che contraddistinguono il recente percorso politico della PESD.

Nel quadro dello sviluppo della capacità di condotta delle operazioni PESD si inseriscono, nel corso del 2003, alcune proposte relative all'ideazione di autonome capacità di pianificazione dell'Unione Europea.

L'uso di capacità di pianificazione operativa è uno degli aspetti più controversi delle relazioni tra l'Unione Europea e la NATO e una questione molto spinosa per gli Stati Uniti. Per alcuni Stati membri, scontenti della storica condizione di dipendenza dell'Unione dall'Alleanza atlantica, l'acceso dibattito dovrebbe condurre a superare la formula degli accordi *Berlin Plus* e ad avanzare possibili soluzioni al di fuori della cornice NATO.

A giocare sulla bilancia NATO-Unione Europea, in questo particolare contesto, è la crisi nei rapporti tra gli Stati Uniti e una parte dei suoi alleati europei in occasione del conflitto in Iraq.

Un gruppo di Stati, composto da Francia, Germania, Belgio e Lussemburgo, si oppone alla strategia americana, muovendosi a favore di un riequilibrio delle relazioni transatlantiche. Nel lamentare un'insufficiente presenza europea nella politica estera e di difesa, questo *nucleo duro* intende irrobustire il *pilastro europeo* dell'Alleanza atlantica, correggendo l'asimmetria che caratterizza il rapporto Europa-Stati Uniti.

Al mini-vertice degli Stati fondatori sulla difesa europea del 29 aprile 2003 (4), tenutosi a Bruxelles, gli stessi *leader* di Belgio, Francia, Germania e Lussemburgo si accordano per l'istituzione di uno Stato Maggiore di pianificazione operativa europeo a Tervuren (presso Bruxelles). A motivare l'iniziativa dei quattro Paesi è la necessità per l'Unione di sviluppare una più forte identità di difesa e, in particolare, di capacità nel condurre operazioni autonomamente, senza dover attingere alle risorse della NATO.

Da parte loro, i Governi auto-esclusi dal *summit*, Italia e

(4) Cfr. J. Walch, *La défense européenne au premier semestre 2003*, "Defense nationale", n.10, Parigi, 2003, p.144.

Olanda, sostengono che l'Unione Europea può contare su capacità di pianificazione dell'Alleanza presso lo SHAPE per compiere missioni che si avvalgano dell'uso di risorse NATO. Nel caso di operazioni che non prevedano il sostegno della NATO, l'Unione può utilizzare un Quartiere generale nazionale.

Sebbene i quattro *leader* siano convinti dell'importanza della *partnership* NATO-Unione Europea, in quanto pre-requisito per un più equo rapporto transatlantico tra Europa e Stati Uniti, l'iniziativa appare agli occhi degli americani e dei Paesi atlantisti come una misura per creare un *alter ego* della NATO e per minare l'integrità della stessa Alleanza, dando luogo ad un'inutile e dispendiosa duplicazione.

In occasione del Vertice di Riva del Garda del 5 settembre 2003, la Gran Bretagna avanza una proposta: creare una Cellula di pianificazione operativa europea integrata all'interno dello SHAPE e composta da uno Stato Maggiore di 40-50 ufficiali.

I maggiori esperti di difesa europei considerano la proposta britannica compatibile con l'iniziativa dei quattro e con gli impegni NATO, dal momento che risulterebbe utile per l'Unione Europea, sia avere una Cellula di coordinamento in seno allo SHAPE, sia istituire una propria Cellula separata dalla NATO.

Nel frattempo, le difficoltà che l'Amministrazione Bush si trova ad affrontare nella crisi irachena e la volontà di rimediare alla paralisi politica causata dalla mancata approvazione della nuova Costituzione europea conducono, tra la seconda metà del 2003 e l'inizio del 2004, al riavvicinamento della Gran Bretagna alla Francia e alla Germania in una forma di *direttorio* (5).

Coscienti dello stallo della politica statunitense in Iraq, i tre Paesi puntano a rilanciare una dimensione *europea* dell'Alleanza, che rifletta la volontà dell'Unione Europea di poter contare su una propria capacità di difesa.

(5) Cfr. P. Migliavacca, *La nuova NATO, gli Stati Uniti, l'Europa e la Russia*, "Affari Esteri", n.143, Roma, luglio 2004, pp.523-24. H. Stark, *Paris, Berlin et Londres vers l'urgence d'un directoire européen?*, "Politique Etrangere", n. 4, Parigi 2002-2003, p. 967.

Cfr., inoltre, per un'analisi dettagliata, i seguenti articoli di Achille Albonetti su "Affari Esteri": *Il Direttorio tra la Francia, la Germania e il Regno Unito. Che fare?*, n. 142, Primavera 2004; *Un'iniziativa dei fondatori per l'Europa politica*, n. 144, Autunno 2004; *Il declinamento dell'Italia e l'unità dell'Europa*, n. 146, Primavera 2005; *L'Iran, il programma nucleare, gli Stati Uniti*, n.146, Primavera 2005.

La difesa europea si rivela, dunque, un settore cruciale, in cui una specie di *direttorio europeo* (6) si trova ad operare. Una prima bozza di compromesso sulla questione delle capacità di pianificazione è presentata il 20 settembre 2003 a Berlino, all'interno di un *summit* franco-tedesco-britannico. Chirac, Schröder e Blair giungono ad un'intesa triangolare sulla difesa europea, lasciando sbiadire le forti contrapposizioni sulla crisi irachena.

Malgrado alcune divergenze interpretative, le tre parti concordano sulla creazione di due Cellule di pianificazione operativa: una legata alla NATO, situata all'interno dello SHAPE (presso Mons) e operante allorché l'Unione Europea debba attingere alle risorse dell'Alleanza; un'altra indipendente, provvista di componenti civili e militari per lo Stato Maggiore dell'Unione Europea (EUMS), a Bruxelles, e incaricata della pianificazione di operazioni in cooperazione civile-militare.

A distanza di tre mesi, il Consiglio Europeo di Bruxelles del 12 dicembre 2003 (7) chiude ufficialmente il dibattito sulla pianificazione e la condotta delle operazioni della PESD, adottando un progetto comune a livello Unione Europea.

La Presidenza italiana risolve la controversia stabilendo l'istituzione di una Cellula di pianificazione presso lo SHAPE, con la presenza di ufficiali di collegamento dell'EUMS e la creazione di una Cellula a componente civile e militare in seno allo stesso Stato Maggiore.

Per quanto riguarda la seconda disposizione, il Consiglio decide che la Cellula di pianificazione dell'EUMS abbia competenze in molti settori, come il monitoraggio e la prevenzione di crisi, la pianificazione di operazioni in cooperazione civile-militare e il sostegno ai Comandi nazionali nelle missioni autonome dell'Unione.

Anche se quanto stabilito a Bruxelles riserva all'Unione Europea una limitata capacità di condotta militare autonoma, è la

(6) I tre grandi Stati membri dell'Unione Europea si sono riuniti tre volte a Berlino: nei mesi di giugno e settembre del 2003 e il 18 febbraio 2004. In occasione della terza riunione è stato detto, inoltre, che i prossimi vertici trilaterali potrebbero tenersi otto volte all'anno, uno ogni mese e mezzo. Pertanto, si è parlato di *Direttorio* (Cfr. Achille Albonetti, *Il Direttorio tra la Francia, la Germania e il Regno Unito. Che fare?*, "Affari Esteri", n. 142, Roma, aprile 2004, p. 247).

(7) Cfr. A. Martino, *Le semestre de Présidence italienne et la PESD*, "Défense nationale", n.8-9, Parigi, 2003, p.25.

prima volta che è accolto il principio in base al quale l'Unione può assolvere operazioni militari *indipendentemente* dalla NATO.

È importante sottolineare come una maggiore coesione europea non equivalga ad un progetto anti-NATO. Il rafforzamento delle capacità operative europee e la volontà dell'Unione di rivestire un ruolo più pronunciato nella gestione delle crisi, facendo meno affidamento sul supporto americano, mirano soltanto ad invertire la tendenza di uno smisurato divario del potenziale tecnologico tra Europa e Stati Uniti.

Sul piano militare, anziché pensare di colmare l'attuale divario a tutto campo, si tratta di individuare i settori-chiave, in cui accrescere le risorse europee e ridurre la dipendenza dell'Unione dalle capacità americane, procedendo, senza produrre costosi e inutili doppioni, ad una *corretta* duplicazione dei mezzi e delle capacità della NATO nei settori trasporto strategico, *intelligence*, ricognizione, capacità di attacco, rifornimento in volo, ricerca, sviluppo e approvvigionamento (8).

Quanto alla capacità di pianificazione operativa, come è facile immaginare, si presentano alcune difficoltà sebbene non insormontabili. Molti esperti di difesa americani ed europei considerano fin troppo vantaggioso che l'Unione Europea possa accedere alle risorse dell'Alleanza atlantica e, laddove necessario, contare sull'appoggio degli Stati Uniti (9).

D'altro canto, come gli americani dispongono di Quartieri generali separati dalla NATO per pianificare, addestrare e utilizzare le proprie risorse militari, allo stesso modo gli europei possono voler disporre di una propria struttura di pianificazione *pienamente* operativa. La duplicazione è in effetti un mezzo per rendere l'Unione Europea capace di gestire le crisi, senza dover dipendere pesantemente dagli Stati Uniti, e uno dei possibili modi di percorrere la via dell'autonomia.

Se è inopportuno contrapporre il rafforzamento della capacità di difesa europea al rapporto di cooperazione transatlantico, appare altrettanto inopportuno sottovalutare il significato del *direttorio*.

(8) Cfr. K. Shake, *Constructive Duplication*, cit., p.36.

(9) Cfr. N. Gnesotto, *ESDP: The Way Forward*, "Military Technology", n.12, Bonn, 2002.

Sebbene questo *triumvirato* presenti al suo interno evidenti divergenze (10), Gran Bretagna, Francia e Germania sono consapevoli di avere un interesse comune, che supera le differenze interne. A tale riguardo, occorre osservare come Londra abbia svolto un ruolo cruciale nel far accettare agli Stati Uniti la creazione di un Quartiere generale europeo e più in generale l'idea di un *direttorio* a tre, seppure di fatto

Il fatto che la Gran Bretagna abbia compreso e gli Stati Uniti abbiano avallato l'importanza di un *direttorio* come *collante* nelle relazioni transatlantiche, oltre ad indicare un cambiamento della politica di difesa anglo-americana verso l'Europa, potrebbe avere conseguenze positive per il rapporto Unione Europea-NATO a fronte della questione PESD (11).

Fino a qualche tempo fa gli Stati Uniti erano convinti che una difesa europea avrebbe danneggiato l'integrità dell'Alleanza atlantica e preferivano intrattenere rapporti bilaterali.

Un *direttorio a tre*, invece, potrebbe facilitare le relazioni Europa-Stati Uniti, che non possono avvenire esclusivamente su base bilaterale considerando l'alto numero dei membri della NATO e dell'Unione Europea (12).

Inoltre, risulta difficile inquadrare l'unità politica e di difesa di un'Unione Europea a venticinque Stati, che non è riuscita ancora a dotarsi di un'identità comune, ovvero di una politica estera e di difesa unitaria (13).

Un primo errore da evitare nel valutare il *direttorio* è quello di ritenere che il *trio* anglo-franco-tedesco sia un'iniziativa destinata a mostrarsi fragile e inconcludente.

È altrettanto errato, tuttavia, vedere nel *direttorio* il massimo *rappresentante* dell'Unione Europea, incaricato di prendere

(10) Oltre all'opposto approccio alla questione irachena, esistono differenze sull'evoluzione politica dell'Unione Europea, ovvero se questa debba progredire in senso *federale* oppure limitarsi ad una *cooperazione intergovernativa*. Altre differenze riguardano l'adesione all'*Euro*, la politica agricola, il fisco, l'immigrazione, etc. (Cfr. Aldo Rizzo, *Il Direttorio e gli errori da evitare*, "Affari Esteri", n. 142, cit., p. 346).

(11) In merito al contributo offerto dalla Gran Bretagna, cfr. C. Grant, *Rilanciare la cooperazione europea nel campo della difesa*, "Rivista della NATO", n.4, 2003, pp. 9-10.

(12) Cfr. Achille Albonetti, *Il Direttorio tra la Francia, la Germania e il Regno Unito*, cit.

(13) Cfr. Achille Albonetti, *Per arrestare il declino dell'Europa e il declassamento dell'Italia. Un'iniziativa dei fondatori per l'Europa politica*, "Affari Esteri", n. 144, Roma, ottobre 2004, p. 768.

decisioni a beneficio degli altri ventidue membri. Al contrario, quanto è discusso a tre deve essere proposto alle istituzioni dell'Unione che, in seguito, debbono deliberare in proposito (14).

Un altro errore sarebbe quello di contrapporre al *direttorio* altre coalizioni come, ad esempio, una *contro-intesa* tra l'Italia, la Spagna e la Polonia (15). Una politica di maggiore intesa con i Paesi fondatori potrebbe essere la giusta risposta.

Il rischio di un isolamento per l'Italia (16), in particolare, deve essere scongiurato da una spinta ad un avvicinamento alla Francia e alla Germania, in quanto Paesi storicamente europeisti, e alla formazione di un *nucleo d'avanguardia* in grado di indurre gli altri Stati europei, la Gran Bretagna per prima, a raggiungere intese più efficaci (17).

Oltre ad uno slittamento politico verso una più stretta intesa con Francia e Germania, una risposta al pericoloso *declassamento* consisterebbe in una serie di accordi da confermare o iniziative da sottoscrivere in settori di rilevanza strategica, politica, di sicurezza e di difesa (18).

La necessità di riequilibrare la *partnership* con gli Stati Uniti in ambito NATO e l'ambizione di far avanzare l'Europa verso l'*unione politica e di difesa* costituiscono elementi positivi.

È nella difesa che Parigi, Berlino e Londra hanno individuato la base della loro cooperazione. Oltre alla nascita di un Quartiere generale europeo, l'*intesa a tre* ha favorito l'istituzione di un'Agenzia europea degli armamenti, la creazione di Unità congiunte di combattimento di rapido intervento e la nascita di vari progetti di collaborazione tecnologica, dalle portaerei franco-bri-

(14) Cfr. Achille Albonetti, *Il Direttorio tra la Francia, la Germania e il Regno Unito*, cit., p.263.

(15) Questo sembra, tuttavia, escluso dalle dichiarazioni del 24 febbraio 2004 del Ministro degli Esteri Frattini, il quale così ha commentato il terzo Vertice franco-tedesco-britannico a Berlino, svoltosi sei giorni prima: "Nessun *Direttorio* o *Contro-direttorio*, l'Italia vuole solo più Europa" e per questo continuerà "a lavorare a Venticinque" (Cfr. Aldo Rizzo, *Il Direttorio*, Ivi, p.343).

(16) L'Italia non è stata invitata alle tre riunioni del *Direttorio* a Berlino. Il Primo Ministro Berlusconi e il Ministro Frattini hanno lasciato intendere, inoltre, che anche se avessero ricevuto l'invito non l'avrebbero accettato, entrambi contrari ad un'*Europa a due velocità* (Cfr., Ivi, p.344).

(17) Cfr. Achille Albonetti, *Per arrestare il declino dell'Europa e il declassamento dell'Italia*, cit., p.776.

(18) Cfr., Ivi, p.777.

tanniche al nuovo impianto di arricchimento dell'uranio (19).

Pertanto, l'emergere di un'autonomia difensiva e, conseguentemente, il progressivo sottrarsi dell'Europa all'esclusivo sostegno strategico e tecnologico offerto dagli Stati Uniti sono sostanzialmente coerenti con lo sviluppo di un'equilibrata e genuina cooperazione tra la NATO e l'Unione Europea.

Un'opportuna duplicazione delle strutture e delle capacità dell'Alleanza atlantica, che attualmente esiste solamente in misura limitata, consentirebbe all'Europa di intervenire autonomamente nei più complessi teatri di crisi.

L'Europa destinando una parte delle spese della difesa a favore della duplicazione di *quelle* capacità che aumentano l'autonomia dell'Unione e ne riducono la dipendenza dalle risorse militari americane, potrebbe conseguire miglioramenti a livello operativo fino a coprire le contingenze comprese nell'estremità più alta dei *Petersberg tasks*.

In occasione della riunione dei Ministri della Difesa dell'Unione del 22 novembre 2004, sono stati discussi gli sviluppi delle capacità militari europee. In vista della realizzazione dell'*Headline Goal 2010*, è stato osservato che sarà necessario apportare miglioramenti nel trasporto strategico e tattico e, in modo particolare, nella schierabilità dei *Battlegroup* (componenti della *Forza di reazione rapida* dell'Unione Europea complementari con la *NATO Response Force*). Ciò avverrà anche con la messa in comune e il coordinamento dei mezzi e delle capacità dell'Unione (20).

Saranno dispiegati 13 *Gruppi di battaglia*, che consentiranno all'Unione Europea di condurre due operazioni militari simultanee. Mentre la Francia, l'Italia e la Gran Bretagna sono pronte a mettere a disposizione *Battlegroup* nazionali sin dal 2005, altri Stati hanno dichiarato di contribuire ai gruppi tattici solamente dal 2007.

In conclusione, la legittima spinta dell'Unione Europea verso un'autonomia militare non si troverebbe oggi in contrapposizione con la *partnership* NATO-Unione Europea.

(19) Cfr. Aldo Rizzo, *Il Direttorio*, cit., p.347.

(20) Cfr. G. Gasparini, *Osservatorio sulla difesa europea*, novembre 2004 (www.iai.it/sections/ricerca/difesa_sicurezza/osservatorio/2004_11.asp).

Una corretta duplicazione delle capacità della NATO, che passi attraverso un *adeguato* bilanciamento delle capacità operative e tecnologiche europee, favorirebbe il rafforzamento della dimensione europea di difesa, ridando vigore al rapporto transatlantico, attualmente squilibrato.

La sfida dei prossimi anni è quella di riuscire a coniugare la graduale crescita della dimensione europea con la forza del legame transatlantico, attraverso un'equa ed equilibrata cooperazione tra Europa e Stati Uniti (21).

Alessandra Bajec

(21) Cfr. Giampaolo Di Paola, *Le relazioni transatlantiche e la difesa*, "Affari Esteri", n.141, Roma, gennaio 2004, p. 141.

L'EUROPA TRA PESC E CONSIGLIO DI SICUREZZA

di Roberto Francia

Alla vigilia dell'attacco angloamericano all'Iraq, la minaccia francese di ricorrere al diritto di *veto* provocò una profonda spaccatura nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Per gli europei, le conseguenze principali, da un punto di vista strettamente politico, furono sostanzialmente tre.

La prima fu un ennesimo indebolimento dell'ONU, che prima non riuscì a legittimare, poi non poté impedire, un'azione bellica contro un regime sanguinario, ma pur sempre sovrano. La seconda fu la messa in discussione dei rapporti transatlantici o meglio della concezione che di questi si è andata affermando a partire dal Secondo dopoguerra. La terza fu una profonda divisione dell'Europa, che sconfessò definitivamente quanti, malgrado l'esperienza maturata nel decennio trascorso dall'istituzione della Politica estera e di sicurezza comune (PESC), ancora speravano che fosse possibile promuovere una politica estera *comune*, senza cambiarne *profondamente* i presupposti istituzionali.

Da tali considerazioni emerge come sia nell'interesse dell'Europa, ed in particolar modo dell'Italia, adoperarsi per raggiungere al più presto l'obiettivo di dare all'Unione Europea una voce unica in materia di politica estera e di sicurezza. Nonostante un'opinione contraria piuttosto diffusa, tuttavia, la spinosa questione del seggio europeo al Consiglio di Sicurezza dell'ONU dovrebbe essere il punto di partenza, piuttosto che di arrivo, del dibattito sulla politica estera dell'Unione.

È vero che le recenti bocciature del Trattato costituzionale in Francia e nei Paesi Bassi, insieme ai forti contrasti sulle prospettive finanziarie dell'Unione, hanno aperto una fase inedita

di diffuso euro-pessimismo. Al momento non ci è dato di sapere se la crisi sia soltanto passeggera o se piuttosto si sia aperta una lunga stagione di stagnazione, caratterizzata da rivendicazioni nazionalistiche ed incertezze sul futuro.

Di fronte alla crescita dirompente dei giganti asiatici e a fenomeni come il terrorismo transnazionale e la proliferazione nucleare, tuttavia, le *élite* politiche europee sono ben coscienti del fatto che i singoli Paesi membri sono destinati a giocare, sempre di più, ruoli da comparse, piuttosto che da protagonisti, sulla scena politica mondiale. Così come è vero che la PESC è inadatta a gestire situazioni di crisi, è fuor di dubbio che essa rimane necessaria, oggi più che mai, e che bisogna migliorarne i meccanismi di funzionamento.

Illustreremo di seguito quanto siano stretti i legami tra efficacia della PESC e composizione del Consiglio di Sicurezza e ci soffermeremo sulla massima istanza decisionale mondiale per spiegare le ragioni della sua necessaria riforma, analizzando le ripercussioni che i progetti attualmente proposti potrebbero avere sul ruolo internazionale dell'Italia e dell'Unione Europea.

Cercheremo, infine, di contribuire al dibattito proponendo soluzioni innovative e giuridicamente realizzabili. Al centro dell'analisi vi sarà il possibile ruolo dell'Italia, che ha a disposizione un'occasione per recuperare influenza a livello europeo, attraverso un rilancio dell'integrazione comunitaria, che proceda in parallelo con la riforma del Consiglio di Sicurezza.

Il peccato originale della politica estera europea

In un'intervista di qualche tempo fa (1), l'Alto Rappresentante per la PESC, Javier Solana, riconosceva come il conflitto in Iraq avesse rappresentato il punto di massima difficoltà della politica estera dell'Unione Europea. Egli sottolineava come incongruenze strutturali ne avessero fortemente minato l'efficacia, rendendo la politica estera comune del tutto inconsistente

(1) Cfr. Javier Solana, *Die EU ist ein wichtiger Mitspieler*, "Frankfurter Allgemeine Zeitung", 5 maggio 2004.

in un momento particolarmente delicato. Suo malgrado, Mister PESC finiva per legare le sorti della politica estera europea al dibattito sulla riforma del Consiglio di Sicurezza.

Come sottolineato dallo stesso Solana, “ci sono questioni internazionali di grande importanza, come pace e guerra, in cui il Consiglio di Sicurezza gioca un ruolo cruciale”. L’Alto Rappresentante ricordava, a questo proposito, che in Consiglio siedono a titolo *permanente* due Paesi membri dell’Unione Europea, Francia e Gran Bretagna, che oltre a curare l’interesse nazionale “dovrebbero rappresentare lo spirito dell’Unione” (2).

In mancanza di un loro accordo, dunque, sarebbe impossibile per l’Europa esprimere una posizione comune, requisito indispensabile per la credibilità stessa della politica estera europea. E questo è ancor più vero quando altri Paesi dell’Unione, membri del Consiglio a titolo *non permanente*, si allineano all’uno o all’altro schieramento, dividendosi a loro volta. Proprio come accadde durante la crisi irachena con la Germania di Schröder e la Spagna di Aznar.

L’invito di Solana ai Governi di Francia e Gran Bretagna, in realtà, non rappresentava nulla di nuovo. Il rischio che le loro divergenze di interessi potessero portare a una paralisi della PESC era stato già avvertito a Maastricht, nel cui Trattato si era riusciti ad inserire una clausola che li impegnava ad assicurare la difesa delle “posizioni e [del]l’interesse dell’Unione”. Questo, tuttavia, “fatte salve le responsabilità che loro incombono in forza delle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite” (3).

Se, da un lato, i due Paesi erano giuridicamente vincolati a promuovere l’interesse generale europeo, dall’altro, erano praticamente autorizzati a svincolarsene ogni qualvolta la tutela dei loro interessi particolari lo esigesse, sulla base dello *status* privilegiato di membri *permanenti* del Consiglio di Sicurezza (4).

Paradossalmente, il fatto che nel Consiglio siedano a titolo

(2) *Ibidem*.

(3) *Trattato sull’Unione Europea*, articolo J5, paragrafo 4.

(4) Questa possibilità è rimasta intatta nel Trattato costituzionale, che all’articolo III-305, paragrafo 2, recita: “... Gli Stati membri che sono membri del Consiglio di Sicurezza difenderanno, nell’esercizio delle loro funzioni, le posizioni e gli interessi dell’Unione, fatte salve le responsabilità che incombono loro in forza della Carta delle Nazioni Unite....”.

permanente due Paesi membri dell'Unione costituisce, quindi, l'elemento di maggiore debolezza della politica estera europea, piuttosto che rappresentare uno straordinario vantaggio.

Come è stato ampiamente dimostrato nel corso della crisi irachena, quando si tratta di scegliere tra guerra e pace, tra uso della forza e *appeasement*, quando c'è da decidere su delicate questioni di sicurezza o di difesa, così come quando sono in gioco i rapporti transatlantici, quella strana costruzione, che è la politica estera europea, crolla come un castello di carte. E non c'è buon proposito che possa farla reggere.

La questione dei seggi di Francia e Gran Bretagna nel Consiglio di Sicurezza, in poche parole, costituisce il *peccato originale* della politica estera europea. Nessuno dei Trattati in vigore potrà obbligare i due Paesi a coordinare le proprie politiche estere, per esprimere una posizione comune nell'organo preposto al mantenimento dell'ordine mondiale. Lo stesso vale per la Costituzione europea, se e quando sarà adottata.

E senza una posizione comune dei due membri *permanenti* europei del Consiglio, non può esservi una posizione comune europea. L'efficacia della PESC in situazioni di crisi è, quindi, intimamente connessa alle dinamiche di funzionamento del Consiglio di Sicurezza. Soltanto in un secondo tempo può avere a che fare con le maggioranze qualificate o le unanimità, richieste di volta in volta al Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne di Bruxelles.

Per questo motivo, quando ci si chiede come migliorare la coerenza e l'efficacia della PESC, ma poi ci si limita ad analizzarne i meccanismi di voto, si considerano soltanto degli aspetti che incidono ben poco sulla sostanza del problema.

La riforma del Consiglio di Sicurezza

Il contesto geopolitico attuale è ben diverso da quello del Secondo dopoguerra. Per ovvie ragioni, Stati Uniti, Russia e Cina possono ancora vantare un'importanza geostrategica. Il peso di Francia e Gran Bretagna sullo scacchiere internazionale, al contrario, è andato inesorabilmente diminuendo sin dalla fine della guerra. La Crisi di Suez del 1956 sancì l'abbandono de-

finitivo di ogni ambizione imperiale da parte dei due Paesi europei, i cui rapporti privilegiati intrattenuti ancora oggi con le numerose ex colonie non costituiscono che un ricordo.

Nel frattempo, il numero dei Paesi membri delle Nazioni Unite è quasi quadruplicato, passando dai 50 del 1945 agli attuali 191. Allo stesso modo, nelle relazioni internazionali si è assistito ad un processo di progressivo rafforzamento del ruolo delle organizzazioni regionali, che, nei settori di loro competenza, possono avere le stesse facoltà degli Stati nazionali. L'esempio più avanzato è costituito proprio dall'Unione Europea.

A causa della sua composizione, il Consiglio di Sicurezza è largamente percepito come anacronistico e si vede per questo obbligato a reinventare se stesso. La questione, tuttavia, è molto delicata, poiché l'obiettivo non è soltanto quello di rendere la distribuzione dei suoi seggi più equa e rappresentativa, o di assecondare le legittime aspirazioni di un certo numero di Stati ad avere più voce in capitolo nelle faccende internazionali.

L'obiettivo fondamentale è quello di rinnovare un'istituzione che si è dimostrata sempre più inadeguata ai compiti, che le sono stati assegnati a San Francisco, e che, in ultima analisi, giustificano la sua stessa esistenza. I rischi che ci si potrebbe trovare ad affrontare, in caso di fallimento, non sono da sottovalutare. In una fase storica come la presente, in cui l'azione tempestiva, decisa e concordata di istituzioni internazionali si rende più necessaria che mai, ulteriori crisi come quella irachena, magari accompagnate da nuovi scandali del genere *Oil for food*, potrebbero delegittimare ulteriormente le Nazioni Unite e seppellire per chissà quanto il multilateralismo.

Sebbene sia superata da tempo la contrapposizione tra Occidente e Paesi socialisti, il Consiglio continua a funzionare ancora oggi soltanto quando si verificano larghissime convergenze su questioni che non riguardano direttamente gli interessi immediati dei membri *permanenti*.

Le varie proposte di riforma, timidamente esplorate a partire dal 1993, si sono scontrate contro questi stessi interessi, prevedendo in qualche caso anche l'abolizione del diritto di *veto*, e per questo sono state bloccate. Soltanto il Consiglio, infat-

ti, può riformare se stesso, dato che ogni proposta di riforma approvata dall'Assemblea Generale deve ottenere il voto favorevole di tutti e cinque i membri *permanenti*.

È bene ricordare, tuttavia, che una riforma del Consiglio di Sicurezza non presenterebbe nulla di particolarmente nuovo. Già in passato l'organo ha subito delle modifiche, rese possibili dalla convergenza delle volontà politiche dei suoi membri *permanenti*.

Nel 1965 il numero dei membri *non permanenti* fu portato da 6 agli attuali 10, come conseguenza dell'aumento degli Stati rappresentati all'Assemblea Generale, causato dal processo di decolonizzazione. A distanza di oltre 20 anni dalla conquista di Pechino da parte delle truppe maoiste, il seggio della Cina nazionalista, il cui Governo legittimo era in esilio a Taipei, passò alla Cina comunista senza grandi scosse nel 1971. Qualcosa di simile avvenne, infine, all'indomani del crollo dell'Unione Sovietica, quando il suo seggio permanente fu ereditato dalla Russia, ossia da una – sebbene la maggiore – delle ex Repubbliche federate.

Gli scenari della riforma

Una nuova riforma del Consiglio di Sicurezza è, dunque, tanto necessaria quanto possibile. Il punto consiste non nel *se*, ma nel *come* riformare il Consiglio. La posta in gioco è molto alta, poiché dalla struttura futura del più esclusivo dei *club* internazionali dipenderanno gli equilibri di potere del ventunesimo secolo. È, infatti, lecito supporre che un nuovo Consiglio non subirà ulteriori modifiche per un margine di tempo ragionevolmente lungo.

La questione più scottante riguarda la titolarità ad un seggio *permanente*. Che i cinque attuali titolari non rinuncerebbero mai a questa loro prerogativa è un dato di fatto, ma non è detto che la stessa non possa essere estesa ad altri Paesi. Germania e Giappone, in particolare, hanno costituito un fronte comune con India e Brasile nel rivendicare una promozione a membri *permanenti*. I primi si sono candidati in virtù dello *status* di grandi contribuenti al bilancio dell'ONU, i secondi in quanto potenze regionali in ascesa.

Il progetto del *Gruppo dei 4* prevede due ulteriori seggi *permanenti* da assegnare a dei Paesi africani, i cui contorni sembrano corrispondere a quelli di Nigeria ed Egitto. Con l'aggiunta di altri quattro membri *non permanenti*, da scegliere a rotazione tra i Paesi africani, asiatici, latino-americani e dell'Europa orientale, il numero di membri del Consiglio di Sicurezza salirebbe così a venticinque (5).

Se un eventuale allargamento dei seggi *permanenti* implicasse anche un'estensione del diritto di *veto*, l'approvazione di atti non procedurali da parte del Consiglio di Sicurezza sarebbe resa ancora più difficile. Ma, soprattutto, i cinque attuali titolari vedrebbero il loro peso relativo fortemente ridimensionato.

Per questo, nel cercare di ottenere più consensi possibile, i Paesi che si sono candidati a diventare membri *permanenti* hanno fatto attenzione a non urtare troppo la suscettibilità dei più indispensabili tra gli alleati: gli attuali membri *permanenti*.

E così non sono mancate posizioni concilianti, secondo le quali i Paesi candidati sarebbero disposti a rinunciare al diritto di *veto* nei primi 15 anni di mandato. Lo stesso *Panel di Saggi* nominati da Kofi Annan aveva escluso il diritto di *veto* per i nuovi membri *permanenti* previsti dal *modello A*, malgrado le forti pressioni esercitate dal *Gruppo dei 4* per influenzarne i lavori (6).

Ad ogni modo, il futuro assetto del Consiglio creerebbe una nuova gerarchia di Stati a livello mondiale. L'Italia non sarebbe membro *permanente* dell'ONU e resterebbe fuori dal *club* più esclusivo, al contrario di quanto accade nel G-8. L'approvazione della proposta del *Gruppo dei 4*, quindi, comporterebbe la definitiva rinuncia di Roma ad esercitare un'influenza sostanziale in seno al direttorio in cui si decide sulla pace e sulla guerra.

Resterebbe soltanto l'ambizione di occupare, ogni dieci o

(5) Cfr. *Reform '05. Joint position paper by Brazil, India, Japan and Germany on Security-Council Reform*, 31 marzo 2005. http://www.germany.un.org/archive/press/2005/pr_03/31_05.html. Si vedano ugualmente le bozze di Risoluzione fatte circolare dai quattro Paesi a metà maggio e a inizio giugno 2005.

(6) Cfr. *Brasil, Germany, India, Japan. Draft Resolution on Security Council Reform*, 8 giugno 2005 e anche *A more secure world: our shared responsibility. Report of the high-level Panel on Threats, Challenges and Change*, New York, United Nations, 2004. E da ricordare anche che una prima versione del Rapporto non prevedeva due soluzioni, ma suggeriva l'opzione dell'attuale *modello B*. Cfr. *Fighting for survival*, "The Economist", 18 novembre 2004.

quindici anni, uno dei dieci seggi a rotazione già esistenti, di durata biennale e non rinnovabili. L'esclusione dalla stanza dei bottoni sarebbe definitiva e senza possibilità di appello. L'aggiunta di un terzo membro *permanente* europeo in seno al Consiglio di Sicurezza, inoltre, sarebbe un colpo mortale per la stessa politica estera europea, che vedrebbe aumentare ulteriormente le dimensioni del suo *peccato originale*.

Il Governo tedesco ha affermato che un seggio *permanente* per la Germania rafforzerebbe l'Europa, ma in realtà ne diminuirebbe sensibilmente il peso relativo (7).

Una promozione della Germania, infine, farebbe dell'Italia l'unico grande Paese dell'Unione privo di un seggio *permanente* nel Consiglio di Sicurezza. Il *direttorio* a tre, che si è andato instaurando in materia di politica estera e di sicurezza tra Francia, Germania e Gran Bretagna, sarebbe così istituzionalizzato, al di là di possibili disaccordi su singoli problemi (8).

Di conseguenza, l'Italia sarebbe definitivamente relegata a una posizione di second'ordine all'interno dell'Unione Europea, con un peso specifico non superiore a quello della Spagna, che può ancora vantare un certo grado di influenza grazie al suo passato di impero coloniale.

Allarmata da queste prospettive, la diplomazia italiana ha promosso la costituzione di un fronte di Paesi favorevoli a trovare una soluzione diversa e più condivisa, riuniti sotto l'etichetta *United for Consensus* (9). Il gruppo comprende innanzitutto le potenze regionali, che si vedrebbero declassate da una eventuale promozione dei Paesi del *Gruppo dei 4*.

(7) Lo stesso Ambasciatore tedesco all'ONU ha riconosciuto che l'Unione passerebbe dal 33 per cento al 20 per cento dei voti in Consiglio di Sicurezza.

(8) Cfr. Roberto Francia e Miguel Angel Medina Abellán, *Striving for a Common Foreign Policy. A Brief History*, in D. Mahncke et al. (dir.), *European Foreign Policy: From Rhetoric to Reality?*, Berna/Bruxelles, Peter Lang, 2004, pp. 117-164. Per un'analisi dettagliata, cfr. Achille Albonetti, *Il Direttorio tra la Francia, la Germania e il Regno Unito. Che fare?*, "Affari Esteri", n. 142, Primavera 2004.

(9) L'Italia era riuscita già nel 1998 a bloccare un allargamento dei membri *permanenti* del Consiglio, con una Risoluzione dell'Assemblea Generale in cui si specificava che, per ogni modifica del Consiglio, erano necessari i due terzi dei voti di *tutti i membri* dell'Assemblea, e non soltanto dei presenti e votanti. Cfr. Francesco Paolo Fulci, *L'Unione Europea alle Nazioni Unite*, "Rivista di Studi Politici Internazionali", n. 1, gennaio-marzo 2001, pp. 32-41. Cfr. dello stesso autorei vari articoli su "Affari Esteri" del 2002, 2003, 2004 e 2005.

Così come l'Italia è contraria ad un seggio per la Germania, in America Latina il Messico ed altri Paesi lo sono per il Brasile e in Asia il Pakistan e l'Indonesia lo sono per l'India. Recentemente anche il Governo cinese, che dispone del diritto di *veto*, ha dichiarato di non essere favorevole all'ascesa del Giappone sull'olimpico dei grandi. Lo scopo comune è soprattutto quello di evitare che il progetto di riforma del *Gruppo dei 4* ottenga l'approvazione dell'Assemblea Generale dell'ONU.

In questo quadro, *United for Consensus* ha presentato due modelli alternativi, entrambi ispirati ai principi dell'uguaglianza tra Stati e della responsabilità nei confronti delle aree geopolitiche di riferimento.

I due *modelli*, battezzati *verde* e *blu*, prendono forma a partire dall'*opzione B* indicata dal *Panel di Saggi*, che prevedeva un allargamento del Consiglio di Sicurezza, senza tuttavia aggiungere nuovi membri *permanenti*. I cinque attuali gruppi regionali dovrebbero eleggere loro rappresentanti in seno ad un Consiglio di Sicurezza a venticinque, dove oltre ai cinque vecchi membri *permanenti* sederebbero a rotazione altri venti Paesi, con la possibilità di essere rieletti.

Mentre il *modello Verde* prevede un mandato di due o tre anni per tutti e venti i seggi *non permanenti*, il *modello Blu* conferisce a una minoranza di sette o otto di questi seggi un mandato più lungo, tra i tre e i quattro anni, per assecondare l'aspirazione dei Paesi più importanti a rimanere più anni nel Consiglio.

La rinnovabilità dei seggi *non permanenti* rende queste due proposte molto simili a quelle elaborate dall'Italia negli ultimi anni. L'obiettivo era, infatti, quello di creare seggi *semipermanenti* su base regionale, da attribuire con maggiore frequenza a quei Paesi che più contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi dell'ONU dai punti di vista politico, militare e finanziario.

Grazie al suo importante contributo al bilancio dell'Organizzazione e al ruolo che continua a svolgere nelle missioni di pace, un Paese come l'Italia avrebbe così la possibilità di sedere in Consiglio più spesso e più a lungo di quanto non sia stato sino ad ora. Il tutto nella speranza che un giorno l'Europa riesca finalmente ad esprimersi con una sola voce.

L'Europa tra i Grandi ?

Ma l'ipotesi di avere un seggio europeo in seno al Consiglio di Sicurezza è davvero destinata a rimanere una vaga speranza, o rientra, invece, nella categoria del possibile? In Italia non mancano esempi di esponenti politici e di personalità istituzionali che hanno rivolto un convinto appello a favore di un seggio per l'Unione Europea, a cominciare dal Presidente Ciampi.

Nella stessa Germania, l'ex cancelliere Helmut Schmidt ha rinfacciato al Governo Schröder l'opportunistica determinazione con la quale ha cercato di perseguire l'obiettivo di un seggio *permanente* per la Germania piuttosto che per l'Europa.

Né sono mancate posizioni ufficiali di Paesi dell'Unione: il Governo austriaco si è spinto fino a proporre l'istituzione di un seggio europeo alla scorsa Assemblea Generale dell'ONU.

In nessun caso, tuttavia, pare si siano fatte proposte concrete e giuridicamente valide, sulle quali discutere per sottoporle in seguito all'attenzione dell'Assemblea. Sono in molti ad essersi dichiarati convinti della necessità di dotare l'Europa di quelle istituzioni o di quei poteri che le permetterebbero di superare il dualismo gigante economico - nano politico, ma alla prova dei fatti sono i calcoli politici e i supposti interessi nazionali a prevalere.

Come si è detto, senza una voce comune in seno al Consiglio di Sicurezza la politica estera europea è destinata a rimanere un guscio vuoto, una serie di pompose dichiarazioni e di finanziamenti concessi con benevolenza, la cui supposta efficacia cessa bruscamente all'approssimarsi di una vera crisi internazionale.

Una rappresentanza comune darebbe più sostanza all'immagine esterna dell'Unione (10) e modificherebbe le dinamiche decisionali interne, facilitando le decisioni nell'ambito della politica estera e di sicurezza. In questa prospettiva, il dibattito sulla riforma del Consiglio costituisce un'occasione straordina-

(10) L'Ambasciatore tedesco Günter Burghardt, fino a poco tempo fa capo della Delegazione della Commissione europea a Washington, riferisce che i suoi *partner* americani erano già soliti chiamarlo "Ambasciatore dell'Unione Europea", nonostante la rappresentanza dell'Unione toccasse in realtà alla Presidenza di turno. Cfr. *Five Years Representing Europe in Washington: Some Reflections and Lessons*, 21 ottobre 2004, <http://www.eurunion.org/delegati/GB5YrReflect.doc>.

ria per dotare l'Unione Europea di quel peso politico che ancora le manca, a tutto vantaggio del multilateralismo (11).

Purtroppo, la realtà è ben diversa e l'Europa è nuovamente divisa su una questione fondamentale. Se da un lato l'Italia cerca di far valere le proprie ragioni, la Gran Bretagna si è allineata da tempo alla Francia nel sostenere le rivendicazioni del *Gruppo dei 4*. Gli altri Paesi dell'Unione hanno promesso, più o meno apertamente, appoggio all'uno o all'altro degli schieramenti.

Sul piano internazionale, la Germania ha saputo approfittare del grande impatto mediatico dello *tsunami*, che le ha permesso di promuovere un'immagine di grande potenza a vocazione umanitaria, grazie ai finanziamenti per la ricostruzione.

Resta il fatto che, durante la campagna per le presidenziali americane, Colin Powell affermava che "l'America non dimentica gli amici" (12), lasciando prospettare un netto sostegno alle posizioni dell'Italia. Più di recente, l'Amministrazione Bush si è dichiarata non favorevole alle ambizioni tedesche, pur sostenendo la promozione a membri *permanenti* (senza diritto di *veto*) del Giappone e di un Paese in via di sviluppo (13).

È bene ricordare, tuttavia, che gli Stati Uniti hanno bisogno, oggi più che mai, di convincere gli alleati ancora riluttanti ad impegnarsi in Iraq. In caso di vittoria della coalizione guidata da Angela Merkel alle elezioni politiche dell'Autunno 2005, la Germania potrebbe cambiare la sua posizione sulla questione.

Al momento della redazione di questo articolo, l'intenzione di Brasile, Germania, Giappone e India è ancora quella di raggiungere un accordo entro luglio 2005, in modo da sottoporre il loro progetto di Risoluzione al voto dell'Assemblea Generale il prossimo settembre. Vi è la speranza che le pressioni dei quattro Paesi per forzare i tempi non producano i risultati attesi, e

(11) Cfr., a questo proposito, la Comunicazione della Commissione europea al Consiglio e al Parlamento europeo: *The European Union and the United Nations: The choice of multilateralism*, Bruxelles, 10 settembre 2003, COM(2003) 526 final.

(12) Cfr. Ennio Carretto, *Frattini: tre tappe per uscire dall'Iraq*, "Corriere della Sera", 18 ottobre 2004.

(13) Cfr. Francesco Paolo Fulci, *Come evitare il declassamento dell'Italia all'ONU*, "Affari Esteri", n. 147, Estate 2005. Danilo Taino, *La Rice frena la corsa tedesca all'ONU*, "Corriere della Sera", 19 maggio 2005. Ennio Carretto, *Consiglio di Sicurezza ONU: Bush vuole Giappone e India*, "Corriere della Sera", 17 giugno 2005.

che la riforma globale dell'ONU slitti di nuovo, nonostante gli appelli di Kofi Annan. Mentre è probabile che saranno trovati accordi su altre importanti questioni, per il Consiglio di Sicurezza si dovrà aspettare ulteriormente.

Vi è, quindi, tempo per proporre soluzioni alternative, che possano, da un lato, evitare la Caporetto proposta dal *Gruppo dei 4* e, dall'altro, ottenere il consenso di un numero importante di Paesi, a cominciare dai membri dell'Unione Europea.

Il principio cui bisogna ispirarsi è che l'istituzione, anche graduale, di un unico seggio *permanente* per l'Unione Europea non può rimanere soltanto una speranza, ma è a tutti gli effetti una necessità. Soltanto in questo modo si potranno porre finalmente le basi per fare dell'Unione un attore coerente, influente e rispettato della politica internazionale.

Ma come è possibile trasformare in realtà un'idea espressa sino ad ora in termini piuttosto astratti? La soluzione potrebbe risiedere in un processo graduale, da realizzare sostanzialmente in due fasi, a partire dai modelli di riforma esistenti.

Affinché ciò sia possibile, è fondamentale che si verifichino due condizioni. Innanzitutto, la prospettiva di un seggio *permanente* per la Germania dovrebbe essere accantonata. In secondo luogo, un gruppo di Paesi dovrebbe costituire un'*avanguardia*, in grado di spingere in avanti l'integrazione europea nei settori della politica estera e di sicurezza.

In un'Europa a venticinque, ancora funzionante con le regole del Trattato di Nizza, pensare che sia possibile coinvolgere tutti, conferendo a ciascuno un diritto di *veto* su qualsiasi problema, sarebbe irrealistico e provocherebbe la paralisi del sistema.

Nella prima fase, i Paesi membri, che decidono di spingere per l'integrazione nel settore della PESC, potrebbero alternarsi in un seggio a rotazione europeo, in cui rappresentare politicamente l'Unione all'interno del Consiglio di Sicurezza.

Si tratterebbe, in sostanza, di una *cooperazione rafforzata*, seppur al di fuori del quadro giuridico comunitario, in quanto nemmeno il Trattato di Nizza prevede la possibilità di avvalersi di un tale meccanismo per questioni aventi implicazioni militari o in materia di difesa. Quanto alla presenza in Consi-

glio, che si tratti di un seggio a rotazione biennale o quadriennale, rinnovabile o meno, la sostanza non muterebbe.

Nelle sedute del Consiglio di Sicurezza, i Paesi parte del progetto avrebbero un mandato di rappresentanza preciso, basato su regole da stabilire preventivamente. Soltanto i Paesi disposti ad assumersi le responsabilità politiche e finanziarie legate ad un impegno diretto nel Consiglio di Sicurezza darebbero vita all'iniziativa, lasciando comunque la porta aperta a tutti gli altri Paesi dell'Unione per successive adesioni.

In questo risiede la differenza fondamentale con l'esperimento del *triumvirato* franco-britannico-tedesco, che rimane di tipo esclusivo, in coerenza con la visione egemonica che l'ha ispirato. L'esperienza insegna che un'iniziativa di un gruppo di Paesi è realizzabile, considerando, ad esempio, che l'UEO esisteva ben prima di essere inclusa nel quadro giuridico comunitario.

La seconda fase dovrebbe scattare nel momento in cui la Costituzione europea fosse recepita dagli ordinamenti giuridici di tutti i Paesi membri. Nel caso ciò non avvenisse, vi è ugualmente una sostanziale unanimità nel ritenere che le innovazioni più importanti nei settori che più necessitano di una riforma sarebbero inglobate nei Trattati esistenti.

Tra queste figura anche il Ministro Europeo degli Affari Esteri, che andrebbe così ad occupare un seggio europeo, reso possibile da una necessaria modifica dell'articolo 4 della Carta di San Francisco, che ancora oggi conferisce soltanto agli Stati la facoltà di far parte delle Nazioni Unite (14). Il Ministro potrebbe contare sul sostegno amministrativo del Servizio Europeo di Azione Esterna (15), attualmente in fase di definizione.

(14) Cfr. *Carta delle Nazioni Unite*, <http://www.un.org/aboutun/charter/index.html>. È da sottolineare che la Comunità europea, già titolare della personalità giuridica, è divenuta membro di pieno diritto della FAO, senza sostituirsi ai Paesi membri. Cfr. Inge Govaere, Jeroen Capiau e An Vermeersch, *In-Between Seats: The Participation of the European Union in International Organizations*, "European Foreign Affairs Review", n. 9, 2004, pp. 155-187. È da notare, inoltre, che la Commissione europea sta cercando di unificare la rappresentanza dei venticinque Paesi membri in seno alle organizzazioni finanziarie internazionali, affinché il loro peso reale in termini di voti corrisponda al loro peso come azionisti.

(15) Si veda il paragrafo riferito al "Servizio europeo per l'azione esterna", articolo III-296 paragrafo 3 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

In questo quadro, la separazione artificiale delle competenze in materia di relazioni esterne tra servizi della Commissione e del Consiglio (*doppio cappello*) non potrà probabilmente durare a lungo, per via delle inefficienze intrinseche a questo modello. Starebbe così alla Commissione gestire la rappresentanza esterna dell'Unione, nel quadro di una struttura che tenga comunque in conto il ruolo dei singoli Stati.

Soltanto così l'Unione sarebbe pronta ad assumersi le responsabilità connesse ad un ruolo importante sulla scena mondiale, mentre i Paesi membri avrebbero a disposizione un incentivo straordinario per rafforzare la propria partecipazione agli affari comunitari.

Di fronte al processo di politicizzazione della Commissione, sempre più responsabile dei suoi atti di fronte al Parlamento europeo, questa prospettiva appare del tutto naturale. In futuro il metodo comunitario potrebbe effettivamente funzionare anche nelle questioni di politica estera e di sicurezza.

Non bisogna lasciarsi ingannare dal pretesto della sovranità, poiché in altre aree molto sensibili gli Stati membri dell'Unione si sono già vincolati al rispetto di precise procedure e parlano con una sola voce sulla scena internazionale.

L'esempio migliore è costituito dalla politica monetaria, ma anche altri settori, come il commercio e l'agricoltura, dimostrano come i risultati di politiche nazionali pensate per il breve periodo non possono essere comparabili con la stabilità e la credibilità di lungo periodo, che soltanto politiche comuni su scala continentale possono garantire.

Il quadro appena presentato evita di tener conto del ruolo della Francia e della Gran Bretagna. I due Paesi non hanno mai nascosto la loro freddezza verso l'istituzione di un seggio europeo, che diminuirebbe di fatto il loro margine di manovra.

Nel caso specifico della Francia, inoltre, una tale prospettiva metterebbe di nuovo in risalto la forte contraddizione di un Paese che è stato il motore dell'integrazione europea, ma che, al tempo stesso, ne costituisce il principale ostacolo, ogni qualvolta questa rischi, anche soltanto lontanamente, di intaccare la sua posizione nel mondo.

Nessun progetto potrà, tuttavia, prescindere dal contributo di Londra e Parigi, e non sarebbe realistico concepire una politica estera realmente efficace, senza i due Paesi europei con le maggiori risorse, capacità ed esperienza in questo settore.

Per questo l'unica soluzione praticabile, nei prossimi anni, sarebbe quella di istituire un seggio europeo *in aggiunta* a quelli britannico e francese, cercando di fare in modo che si giunga all'obiettivo finale di ottenere un seggio unico negli anni a venire.

Questo seggio costituirebbe un forte incentivo per indirizzare Francia e Gran Bretagna sulle posizioni degli altri Paesi europei, riuniti sotto l'azione del Ministro degli Affari Esteri. Si renderebbe, però, necessario trovare una formula di compromesso, in base alla quale il nuovo *eurogruppo* non pretenda di sostituirsi alla PESC/PESD, ma sia ad essa complementare.

Il sogno di dare all'Europa una voce unica in politica estera non è facile da realizzare. Per l'Italia, tuttavia, non vi sono alternative realmente praticabili in una prospettiva di lungo periodo. Nel caso fossero approvate proposte di riforma favorevoli a un numero ristretto di Stati, le possibilità di giocare un ruolo importante nella politica europea e mondiale sarebbero drammaticamente ridotte.

Nessun Paese membro, a parte i diretti interessati, sarebbe realmente favorito da un ulteriore rafforzamento dell'influenza franco-tedesca, che con l'appoggio britannico creerebbe le condizioni per la definitiva istituzionalizzazione di un gruppo a tre, che prende le decisioni e poi le fa votare agli altri (16).

Conclusioni

Nel 2004 il Parlamento europeo ha approvato una Risoluzione in cui si sostiene che l'Unione Europea e i suoi Stati membri "dovrebbero assumere un ruolo chiave nella questione relativa alla futura configurazione delle Nazioni Unite", poiché "forniscono più del 50 per cento dei contributi finanziari alle Nazioni Unite,

(16) Cfr., a questo proposito, le riflessioni sull'Europa *a cerchi concentrici* in un articolo di Carlo Jean: *Il Triumvirato e l'Europa dei cerchi concentrici*, "Affari Esteri", n. 141, Primavera 2004, pp. 309-320.

nonché alle truppe per il mantenimento della pace, e più del 60 per cento di aiuti internazionali allo sviluppo” (17).

Il testo propone un ampliamento del Consiglio di Sicurezza con un seggio *permanente* riservato al Ministro Europeo degli Esteri, ed un seggio da destinare rispettivamente ad Africa, Asia e America Latina. Per garantire la governabilità di un Consiglio allargato, inoltre, si spinge fino a proporre la modifica del diritto di *veto* con l'introduzione di un *doppio veto*, valido soltanto se presentato da due membri *permanenti* e, in ogni caso, limitato alle minacce e violazioni della pace e agli atti di aggressione (18).

Il Parlamento non ha il potere di imporre al Consiglio dell'Unione una candidatura esplicita ad un seggio alle Nazioni Unite, per la quale occorrerebbe tra l'altro modificare la stessa Carta di San Francisco. I suoi poteri in materia di PESC sono simbolici, poiché in questo settore resta a tutti gli effetti poco più di un foro di discussione aperta e multilaterale.

L'Assemblea di Strasburgo, tuttavia, ha a disposizione la temibile arma del bilancio comunitario, che può gestire senza interferenze da parte degli Stati. Basterebbe non iscrivere i fondi necessari ad un'azione in ambito PESC nel bilancio annuale dell'Unione per bloccare l'intero meccanismo ed aprire un caso politico.

Trattandosi dell'unica istituzione comunitaria eletta a suffragio universale diretto, inoltre, detiene una legittimità democratica senza pari, che gli conferisce un primato morale indiscutibile. E questo è ancor più vero alla luce del crescente ruolo politico che è riuscito a ritagliarsi negli ultimi anni, come è stato dimostrato dalle vicende che hanno caratterizzato il difficile avvio della Commissione Barroso.

Il Parlamento potrebbe giocare un ruolo chiave nel promuovere una rappresentanza europea diretta al Consiglio di Sicurezza. Senza un sostegno aperto degli Stati, tuttavia, la sua influenza sarebbe comunque limitata.

(17) Cfr. *Risoluzione del Parlamento europeo sulle relazioni tra l'Unione Europea e l'Organizzazione delle Nazioni Unite*, 15 gennaio 2004, P5_TA(2004)0037.

(18) La posizione del Parlamento europeo sulla necessità di istituire un seggio per l'Unione in seno al Consiglio di Sicurezza è stata reiterata recentemente, attraverso una nuova Risoluzione. Cfr. *Risoluzione del Parlamento europeo sulla riforma delle Nazioni Unite*, 9 giugno 2005, P6_TA(2005)0237.

È in questo quadro che l'Italia potrebbe fare la differenza. Insistendo sulla necessità di migliorare i meccanismi della politica estera europea in parallelo con la riforma del Consiglio di Sicurezza, il Paese si farebbe portavoce di un'iniziativa di alto valore simbolico e recupererebbe in Europa quel ruolo che la stampa internazionale le ha negato negli ultimi anni.

Va poi sottolineato che lo stesso Commissario alle Relazioni Esterne dell'Unione, Benita Ferrero Waldner, ha insistito proprio a Berlino sulla necessità di raggiungere l'obiettivo di un *seggio europeo* al Consiglio di Sicurezza (19).

Appoggiando le proposte dell'unico organo comunitario eletto a suffragio universale diretto, ed apertamente sostenute dal Commissario responsabile per l'azione esterna dell'Unione, l'Italia diverrebbe il punto di riferimento di tutti quei Governi che non accettano la prospettiva di trasformare l'Unione Europea e le Nazioni Unite in altrettanti strumenti per assecondare le ambizioni egemoniche di un ristretto gruppo di Paesi.

La Risoluzione del Parlamento invitava formalmente il Consiglio dell'Unione Europea a riflettere sull'opportunità di proporre la partecipazione dell'Unione quale membro a pieno titolo non soltanto del Consiglio di Sicurezza, ma anche dell'Assemblea generale dell'ONU.

Nel Consiglio europeo, tuttavia, la questione è considerata esplosiva e sino ad ora si è sempre rispettata la consegna del silenzio per non provocare la Germania.

Ma il futuro dell'Europa riguarda tutti e non può essere ostaggio di singoli Paesi (20). Questo vale per il destino della Costituzione, in riferimento alle decisioni di Francia e Paesi Bassi, così come vale per il futuro della PESC, per quanto riguarda le ambizioni nazionali della Germania.

Roberto Francia

(19) Cfr. il discorso *Europa als globaler Akteur. Aktuelle Schwerpunkte Europäischer Außen- und Nachbarschaftspolitik*, Berlino, Bundesakademie für Sicherheitspolitik, 24 gennaio 2005

(20) Cfr. E. Novazio, *Fini: il no francese non fermerà l'Europa*, "La Stampa", 27 maggio 2005.

LE PROSPETTIVE DEL NUCLEARE

di Carlo Mancini

Oggi nel mondo operano 441 reattori nucleari, distribuiti in 30 Paesi che, con una potenza elettrica installata di 359 GWe, hanno generato, nel 2002, 2660 TWh, pari al 16,6 per cento della energia elettrica prodotta a livello mondiale. Il contributo del nucleare alla generazione di energia elettrica si colloca al terzo posto dopo il carbone (39 per cento) e il gas (19,1 per cento) e supera l'idroelettrico (16,2 per cento), il petrolio (7,2 per cento) e le fonti rinnovabili (1,9 per cento).

I Paesi dell'OCSE producono l'85,5 per cento del totale dell'energia elettro-nucleare e il resto si concentra nei Paesi dell'Europa centro orientale e dell'ex Unione Sovietica (8,9 per cento), con un modesto contributo dalle altre aree geografiche.

Già da alcuni anni si registra una marcata flessione nel ritmo di espansione dell'energia elettro-nucleare a livello mondiale. I modesti aumenti, che non hanno, peraltro, tenuto il passo con la crescita della produzione totale di energia elettrica, sono dovuti più che alla entrata in esercizio di nuovi impianti - ristretta soltanto ad alcuni Paesi quali il Giappone, la Corea del Sud e la Cina - all'accresciuto sfruttamento degli impianti esistenti.

Il fattore di disponibilità, infatti, delle centrali nucleari è cresciuto, in media, dagli inizi degli anni '90, di ben 10 punti, attestandosi su valori prossimi all'85 per cento. Ciò ha comportato un aumento della capacità di produzione del parco nucleare esistente di circa 35 GWe (equivalenti di fatto a 35 nuove unità, ciascuna da 1.000 MWe).

CARLO MANCINI, già dirigente dell'ENEA, è attualmente esperto del Ministero degli Esteri e consulente del Ministero dell'Economia e delle Finanze in materia di energia nucleare. Egli è, inoltre, membro del Gruppo Nuclear Safety and Security del G-8 e Presidente dell'International Advisory Group, che assiste la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS) nella gestione del programma per la ristrutturazione del sarcofago della centrale di Chernobyl.

Una serie di fattori hanno contribuito a rendere incerte le prospettive dell'energia nucleare e a rallentarne l'espansione.

I più importanti sono: la dubbio e, in alcuni contesti, insufficiente attrattività economica dei nuovi investimenti nel settore; le preoccupazioni per la sicurezza degli impianti e il timore che possano ripetersi altri gravi incidenti dopo quello di Chernobyl; i problemi della gestione dei rifiuti radioattivi, soprattutto di quelli a lunga vita; e, infine, le implicazioni sulla proliferazione delle armi nucleari derivanti dagli usi civili dell'energia nucleare. Esaminiamo brevemente questi quattro fattori e le più recenti linee di tendenza al riguardo.

La competitività delle centrali elettro-nucleari

Le centrali nucleari sono caratterizzate da un costo del capitale nettamente più alto di quello delle centrali termiche convenzionali, compensato da un costo del combustibile nettamente inferiore, mentre il costo per l'esercizio e la manutenzione è confrontabile per le due tipologie di impianti. Questa differenza è più evidente nel confronto delle centrali nucleari con quelle a gas e si fa sentire di meno nel confronto con le centrali a carbone.

Le centrali nucleari sono, pertanto, adatte a coprire la base del diagramma di carico e il costo dell'energia elettrica prodotta è poco sensibile alle variazioni di costo del combustibile nucleare (peraltro finora sempre molto contenute). Nel caso delle centrali a gas il costo del combustibile si ripercuote direttamente sul costo del kWh con un incidenza superiore al 70 per cento.

La struttura dei costi degli impianti nucleari fa sì che le centrali della prima e della seconda generazione, per le quali il capitale investito è ormai ammortizzato, siano fortemente competitive rispetto alle centrali termiche convenzionali. Ciò, inoltre, spiega la tendenza in atto a prolungare l'esercizio delle centrali nucleari di prima generazione oltre i limiti della vita di progetto (da 30-40 anni a 50-60 anni) con opportuni interventi di modernizzazione, che, oltre a migliorarne i livelli di sicurezza, sono anche largamente giustificati sotto il profilo economico.

La situazione cambia sostanzialmente se si confrontano i costi di generazione delle centrali nuove. In questo caso, le centrali nucleari sono penalizzate dall'elevato costo del capitale, ancora tutto da ammortizzare. Durante gli anni '90 il confronto economico fra le centrali nucleari e le centrali termiche convenzionali non ha dato chiare indicazioni in favore delle prime e ciò ha avuto, indubbiamente, un impatto negativo, in particolare negli Stati Uniti, sulla propensione a investire in nuovi impianti nucleari.

Negli anni più recenti, a seguito del forte aumento del prezzo dei combustibili fossili, che solo in parte può essere considerato di natura congiunturale, il confronto economico tende a spostarsi sempre più in favore del nucleare. Ciò vale, in particolare, per gli impianti nucleari più moderni, quelli della cosiddetta generazione 3+, i cui costi unitari sono stati ulteriormente ridotti attraverso semplificazioni impiantistiche, conseguenti anche al maggiore impiego di sistemi a *sicurezza passiva*.

Una situazione aggiornata dei costi delle centrali nucleari, messi a confronto con quelli delle centrali a gas e a carbone emerge da uno studio condotto, in ambito OCSE, dall'Agenzia Internazionale dell'Energia (AIE), in collaborazione con l'Agenzia dell'Energia Nucleare (AEN), i cui risultati sono stati pubblicati nel marzo 2005.

I Paesi considerati nello studio sono più di dieci, fra cui Canada, Corea del Sud, Repubblica Ceca, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Repubblica Slovacca, Svezia e Stati Uniti.

Le valutazioni del costo del MWh prodotto sono state effettuate a valore della moneta costante, assumendo un fattore di carico degli impianti pari all'85 per cento e una vita utile di 40 anni. Sono stati, inoltre, considerati due diversi tassi di sconto del capitale, rispettivamente del 5 per cento e del 10 per cento all'anno. In effetti, occorre osservare che il valore del 10 per cento, che penalizza maggiormente le centrali nucleari, è piuttosto elevato, se si considera che i calcoli sono svolti a valore costante del danaro e, quindi, al netto dell'inflazione.

Il confronto economico mostra che il carbone *pulito* è mediamente più economico del gas, con un margine sempre superiore al 10 per cento. Il nucleare è mediamente più economico del gas, con

un margine nettamente superiore al 10 per cento per entrambi i tassi di sconto. Il vantaggio del nucleare si attenua nel confronto con il carbone e, con il tasso di sconto del 10 per cento, i valori indicati per alcuni impianti dagli Stati Uniti e dalla Corea del Sud mostrano un piccolo margine a favore del carbone.

I dati forniti dal Ministero dell'Industria francese confermano, nel contesto della Francia, il vantaggio del nucleare, sia sul gas, sia sul carbone, con costi del MWh, che, con un tasso di sconto dell'8 per cento, sono rispettivamente di 28,4, 35 e 32 *Euro*. Il dato del nucleare è riferito all'impianto EPR, quello del gas vale per le centrali a ciclo combinato e quello del carbone per impianti a letto fluido.

Sempre secondo le valutazioni francesi, il gas diviene più economico del nucleare per impianti funzionanti al di sotto di 5.000 ore all'anno. Ciò conferma la validità delle strategie di approvvigionamento, che utilizzano le centrali nucleari (e quelle a carbone) per la copertura della base del diagramma di carico e quelle a gas (e idrauliche) per far fronte alla parte variabile della domanda.

Nel confronto economico delle centrali nucleari con quelle termiche convenzionali, si deve anche osservare che per le prime i cosiddetti *costi esterni* (compresi quelli per il *decommissioning* degli impianti e la gestione dei rifiuti radioattivi) sono contabilizzati nel costo del MWh prodotto, mentre per le seconde i costi dell'impatto sull'ambiente, derivanti dalle emissioni di CO₂ e di sostanze nocive, sono stati sinora largamente scaricati sulla società.

Già oggi l'energia nucleare dà un notevole contributo alla riduzione delle emissioni di gas serra. Il risparmio che si consegue a livello mondiale, rispetto al caso in cui l'energia elettrica da fonte nucleare fosse generata con il *mix* di combustibili fossili oggi in uso, è di circa 2300 MtCO₂eq. all'anno, pari al 9 per cento del totale delle emissioni in un anno nel mondo (circa 25.000 MtCO₂eq.). Nel mercato delle emissioni di anidride carbonica la tonnellata di CO₂ è già quotata a 19 *Euro*.

A questi livelli, l'incidenza delle emissioni di CO₂ sul costo del MWh prodotto dalle centrali termiche (particolarmente a carbone) potrà in futuro risultare molto elevata, fino a 15 *Euro* per MWh.

La sicurezza degli impianti nucleari

Il raggiungimento di elevati *standard* di sicurezza è un obiettivo che, fin dalle origini della tecnologia nucleare, è stato posto alla base della progettazione, della costruzione e dell'esercizio degli impianti. Tale obiettivo è stato perseguito con determinazione nei Paesi occidentali, dove i risultati sono senza dubbio ragguardevoli e sottoposti a frequenti revisioni e aggiornamenti.

Non altrettanto può dirsi per i Paesi dell'ex Unione Sovietica e dell'Europa centro-orientale, dove, durante il lungo periodo della *guerra fredda*, l'energia nucleare si è sviluppata in un contesto isolato e autarchico, con scarsa attenzione alle regole e ai principi internazionalmente riconosciuti, primo fra tutti quello della trasparenza e dell'autonomia dell'Autorità di Controllo.

In questo clima sono maturate le condizioni che hanno portato al catastrofico incidente di Chernobyl. Un reattore inaccettabile secondo gli *standard* di sicurezza occidentali, in cui l'incidente è stato provocato dalla condotta irresponsabile di un gruppo di operatori venuti da Mosca per eseguire degli esperimenti su una centrale nucleare di grossa taglia, violando le più elementari procedure stabilite per il suo corretto funzionamento.

A partire dagli inizi degli anni '90, i Paesi occidentali hanno investito circa 4 miliardi di dollari in programmi di assistenza tecnica in Russia, Ucraina e nei Paesi dell'Europa centro-orientale, dove operano più di 60 reattori nucleari di concezione sovietica, con risultati significativi, sia per quanto riguarda l'innalzamento della cultura della sicurezza, sia per i miglioramenti introdotti negli impianti nucleari esistenti.

La situazione non è ancora completamente allineata con quella dei Paesi occidentali, ma si deve riconoscere che i progressi compiuti hanno drasticamente ridotto il rischio di un nuovo serio incidente. Non è azzardato affermare che Chernobyl resta un gravissimo episodio isolato, circoscritto a un periodo e ad un particolare contesto operativo nella storia dell'energia nucleare, ormai definitivamente superato.

Nel complesso, la tecnologia nucleare sta dando buona prova dal punto di vista della sicurezza e non sfigura nel confronto

con altre tecnologie avanzate e tradizionali, sia in campo energetico, sia in altri settori applicativi quali, ad esempio, quelli dei trasporti o dell'industria chimica. L'esperienza operativa accumulata nel settore ammonta a ben 11.000 reattori anno, con un solo incidente con gravi conseguenze sull'ambiente esterno.

I più moderni reattori, quelli della generazione 3+, sono progettati con probabilità bassissime di accadimento di un incidente grave con fusione del nocciolo e contaminazione dell'ambiente esterno. Ciò equivale a dire che in un parco di 1.000 reattori nucleari, come quello che si potrà avere nel mondo attorno al 2050, si potrà verificare un incidente grave una volta ogni 1.000 anni. Una probabilità questa bassa come quella di eventi naturali eccezionali, quali la caduta di un meteorite sul sito dell'impianto.

Due progetti della generazione 3+ sono già stati proposti sulla scena internazionale, uno in Francia e uno negli Stati Uniti. Sono entrambi reattori di tipo *evolutivo*, in quanto ereditano la tecnologia consolidata degli *impianti ad acqua leggera in pressione (PWR)*, in cui, tuttavia, sono state introdotte notevoli semplificazioni impiantistiche e un più elevato grado di *sicurezze passive*, basate su fenomeni naturali, anziché su interventi pilotati.

Il progetto francese è lo *European Pressurised Reactor (EPR)*, un impianto con la taglia di 1.500 MWe, sviluppato dalla *Framatome* in collaborazione con la *Siemens*. Il progetto americano è il cosiddetto *AP1000* con una taglia di 1.000 MWe, sviluppato dalla *Westinghouse*.

Un primo esemplare di *EPR* è stato ordinato dalla *TVO* finlandese e un secondo esemplare sarà realizzato in Francia. Il progetto *AP1000* è stato approvato dalla *Nuclear Regulatory Commission (NRC)* degli Stati Uniti, che nel 2005 ne completerà il processo di *certificazione* in vista dell'emissione, alla fine del 2010, della licenza di costruzione ed esercizio in siti già approvati.

La gestione dei rifiuti radioattivi

Un reattore nucleare da 1000 MWe ogni anno scarica in media 30 tonnellate di combustibile esaurito e produce 800 tonnellate di rifiuti radioattivi a bassa e media attività, comunemente

definiti rifiuti di *prima e seconda categoria*. Per il combustibile esaurito sono contemplate due possibilità:

– il ritrattamento (*reprocessing*), con cui si separano il plutonio e l'uranio residuo dai prodotti di fissione. Questi ultimi, altamente radioattivi, sono, poi, vetrificati insieme ad alcuni elementi transuranici, i cosiddetti *attinidi minori*, anche questi radioattivi e a lunga vita. L'uranio e il plutonio, dopo opportuni trattamenti, possono essere immessi di nuovo nel ciclo del combustibile (in questo caso si parla di *ciclo chiuso*). I vetri, invece, costituiscono rifiuti ad alta attività e lunga vita, definiti di *terza categoria*;

– lo smaltimento diretto (*ciclo aperto*) del combustibile, che così assume la connotazione di rifiuto di *terza categoria*.

I rifiuti di *prima e di seconda categoria*, dopo opportuno trattamento, sono conservati in superficie dove restano indefinitamente, essendo la loro vita radioattiva relativamente breve.

I rifiuti di *terza categoria*, che hanno invece una vita molto lunga, devono essere smaltiti in formazioni geologiche profonde, atte a garantirne l'isolamento dall'ecosistema per migliaia di anni. Questi rifiuti, prima dello smaltimento definitivo, sono conservati in superficie, presso le centrali o nei depositi dei rifiuti di *seconda categoria*. I vetri possono essere conservati in apposite piscine sotto battente d'acqua. Il combustibile esaurito può restare in acqua per un tempo limitato e deve poi essere conservato a secco entro appositi contenitori.

Il problema dello smaltimento dei rifiuti radioattivi a lunga vita, pur potendosi considerare sostanzialmente risolto dal punto di vista tecnico, incontra particolare sensibilità nell'opinione pubblica. La qualificazione dei siti procede, pertanto, con molta gradualità e, fino ad oggi, in nessun Paese al mondo è stato attivato un sito per lo smaltimento definitivo dei rifiuti di *terza categoria*, mentre in molti Paesi sono in funzione, da tempo, depositi centralizzati per i rifiuti di *seconda categoria*.

La situazione sta, tuttavia, registrando notevoli progressi in alcuni Paesi, in particolare in Finlandia, Svezia e Stati Uniti. Secondo le attuali previsioni, il primo sito di smaltimento geologico sarà aperto negli Stati Uniti a Yucca Mountain, nel Nevada, a 150 km a nord-ovest di Las Vegas. Il *Department of Energy* ha sotto-

posto la richiesta di autorizzazione per la costruzione del deposito alla NRC alla fine del 2004 e conta di ottenerla nel 2007-2008. Se, come probabile, questo calendario sarà rispettato le prime operazioni di smaltimento potranno iniziare nel 2010.

Il 2010 segnerà, pertanto, una data molto significativa per il nucleare negli Stati Uniti, con riflessi anche in altri Paesi. Si avrà, cioè, a ripresa degli ordinativi di nuovi impianti dopo un lungo periodo di stasi e l'avvio, per la prima volta nel mondo, delle operazioni di smaltimento definitivo di rifiuti di *terza categoria*.

Per completezza di informazione, si precisa che Francia, Giappone, Russia e Regno Unito ritrattano il combustibile esaurito, mentre gli Stati Uniti, il Canada e, più di recente, la Germania procedono con il *ciclo aperto*.

È, inoltre, allo studio, particolarmente in Francia, l'opzione della separazione degli *attinidi* dai prodotti di fissione e della loro trasmutazione in *radioisotopi* a vita breve, in appositi reattori nucleari. In questo modo, la quantità di rifiuti radioattivi a lunga vita è ridotta drasticamente, ma sarà comunque necessario disporre di un sito geologico per lo smaltimento delle piccole quantità residue di rifiuti di *terza categoria*. La scelta definitiva della strategia adottata dalla Francia è attesa per la fine del 2006.

La proliferazione delle armi nucleari

Il problema della proliferazione delle armi nucleari ha dominato la scena internazionale fin dagli albori delle applicazioni dell'energia nucleare agli usi civili. Il Trattato di Non Proliferazione (TNP), cui aderiscono oggi 189 Paesi (tutti, eccetto India, Pakistan, Corea del Nord e Israele), è stato lo strumento che ha regolato questa complessa materia e si deve riconoscere che nel complesso ha svolto bene il suo compito. Per quanto è dato sapere, con la sola probabile eccezione della Corea del Nord, non vi sono Paesi aderenti al Trattato che abbiano sviluppato compiutamente armi nucleari, e alcuni Paesi impegnati in attività clandestine sono stati efficacemente contrastati con gli strumenti del TNP.

I recenti sviluppi in Iran, Libia e Corea del Nord hanno

riacceso il dibattito internazionale, peraltro mai sopito, sulla proliferazione delle armi nucleari. Sono in discussione, in particolare in ambito G8, diverse ipotesi dirette, da una parte, a rafforzare il regime dei controlli dell'AIEA (con l'adozione generalizzata del *Protocollo aggiuntivo* a integrazione degli accordi di salvaguardia) e dall'altra a porre maggiori vincoli nel commercio internazionale delle tecnologie sensibili (arricchimento dell'uranio e ritrattamento del combustibile esaurito).

Il problema non è di facile soluzione, perché si tratta di conciliare l'inalienabile diritto, sancito dall'articolo 4 del TNP, di ogni Paese aderente di avere accesso alle conoscenze e alle tecnologie relative alle applicazioni civili dell'energia nucleare, con l'esigenza, altrettanto fondamentale, di evitarne l'uso improprio.

L'Amministrazione americana ha recentemente proposto di escludere a tempo illimitato dall'accesso alle tecnologie sensibili tutti i Paesi che non detengano già impianti di arricchimento o di ritrattamento di scala commerciale. Questa proposta appare molto radicale e l'orientamento che si sta profilando, sostenuto dal Direttore Generale dell'AIEA, è quello di una moratoria nel commercio delle tecnologie sensibili di durata limitata, in attesa di soluzioni più rispettose dello spirito e della lettera del Trattato.

Un possibile approccio, suggerito sempre dal Direttore Generale dell'AIEA e sottoposto allo studio di un gruppo di esperti, è quello di concentrare, progressivamente, le attività sensibili del ciclo del combustibile in contesti multilaterali – denominati *Multilateral Nuclear Approaches* (MNA) – operanti su scala regionale e sotto il controllo dell'AIEA, creando, nel frattempo, incentivi per quei Paesi che rinuncino volontariamente a dotarsi di impianti per la produzione del combustibile nucleare.

La partecipazione dei singoli Paesi alle iniziative multilaterali avverrebbe su base volontaria e ciascuno di essi si impegnerebbe a limitare le proprie attività nei settori sensibili del ciclo, esclusivamente a quelle svolte nel contesto di cui ha liberamente scelto di far parte. Nel più lungo termine, si potrebbe pensare di trasformare da volontaria in vincolante l'adesione ad un determinato MNA di ogni Paese, che intenda operare nei settori nucleari sensibili. Si tratta, indubbiamente, di un obiettivo

ambizioso e di non facile attuazione che, fra l'altro, potrebbe richiedere la modifica dell'articolo 4 del Trattato.

Un altro problema è legato alla clausola di recesso dal TNP, che, nella sua formulazione attuale, non impone obblighi e non prevede limitazioni ai Paesi membri che intendano esercitarla. In altre parole, un Paese che con la copertura del TNP abbia acquisito conoscenze e tecnologie sensibili con l'intenzione surrettizia di utilizzarle per dotarsi di armi nucleari, può, con un preavviso di sei mesi, uscire dal Trattato, senza dover rispettare gli obblighi che ne derivano e senza essere sottoposto alle sanzioni che il Trattato prevede per i membri trasgressori.

Questa materia ha formato oggetto di intenso dibattito alla Conferenza di Riesame del TNP, che si è tenuta a New York nel maggio 2005, sotto l'egida delle Nazioni Unite. La Conferenza non si è conclusa, come era auspicabile, con l'adozione di specifiche risoluzioni, ma ha certamente rafforzato la consapevolezza, da parte di tutti i partecipanti, dei numerosi problemi sul tappeto e della necessità di porvi mano, concretamente, entro tempi ravvicinati, con approcci condivisi.

Un aspetto nuovo, che complica ulteriormente il problema della proliferazione nucleare, è quello del terrorismo internazionale, che dopo l'11 settembre del 2001 sta assumendo sempre più una connotazione *globale*. Il pericolo che gruppi terroristici possano entrare in possesso di armi nucleari o acquisire la capacità di fabbricarne, magari con l'appoggio di uno Stato compiacente, non può essere sottovalutato e richiede una collaborazione sempre più intensa fra i servizi di *intelligence* e di questi con l'AIEA e con il Gruppo dei Paesi fornitori nucleari.

È necessaria anche una maggiore attenzione agli aspetti di *nuclear security* (oltre che di *nuclear safety*) nella progettazione delle centrali nucleari e degli impianti del ciclo del combustibile, per prevenire la possibilità e limitare gli effetti di attacchi terroristici.

Vi è, in fine, il problema dei materiali radioattivi, in particolare delle sorgenti radioattive per usi industriali e medicali, che possono essere impiegati per la fabbricazione di ordigni a dispersione radiologica, le cosiddette *bombe sporche*, e che, pertanto, richiedono particolari misure di controllo e di protezione fisica.

Le prospettive del nucleare

Da quanto sopra esposto emerge un quadro sostanzialmente positivo per le prospettive dell'energia nucleare.

La competitività economica sembra ormai assicurata anche nei contesti meno favorevoli. La sicurezza degli impianti, con i nuovi reattori evolutivi, ha raggiunto livelli unici nel contesto delle applicazioni industriali e il problema dei rifiuti radioattivi ad alta attività e lunga vita, che ha avuto una difficile gestazione, si sta avviando a soluzione con la prossima apertura dei primi siti di smaltimento geologico negli Stati Uniti, in Finlandia e in Svezia.

Anche il problema della proliferazione nucleare ha registrato recentemente alcuni progressi con la sospensione temporanea in Iran dei programmi di arricchimento dell'uranio e la denuncia da parte della Libia delle proprie attività clandestine. Ulteriori progressi potranno essere conseguiti con le varie iniziative allo studio. Ultimo in questo elenco, ma non meno importante, è il problema del *riscaldamento globale* per il quale l'energia nucleare fornisce già oggi, e ancor più potrà farlo in futuro, un contributo significativo al contenimento delle emissioni di gas serra.

Due date appaiono particolarmente importanti negli sviluppi di breve e medio periodo dell'energia nucleare.

La prima data si colloca intorno al 2010, quando negli Stati Uniti sarà aperto il sito di Yucca Mountain, saranno state collaudate e rese operative le nuove procedure autorizzative degli impianti nucleari e inizieranno gli ordinativi dei nuovi reattori *API1000*. Sempre attorno al 2010 in Finlandia e in Francia entreranno in funzione le due nuove unità del tipo *EPR*. La seconda data si colloca intorno al 2030 e segnerà l'avvento dei reattori della *quarta generazione*, di tipo fortemente innovativo, che si affiancheranno ai reattori evolutivi per poi sostituirli completamente.

I reattori della *quarta generazione* sono già oggetto di una collaborazione internazionale, basata su studi di progetto e attività di ricerca e sviluppo da parte di 11 Paesi (Stati Uniti, Francia, Giappone, Russia, Regno Unito, Canada, Svizzera, Corea del Sud, Argentina, Brasile e Sud Africa), che hanno costituito il cosiddetto GIF (*Generation IV International Forum*).

Sono stati individuati i sei sistemi, su cui si concentrerà l'attenzione nei prossimi anni, che si differenziano fra loro per l'energia dello spettro neutronico (tre reattori *veloci* e tre *termici*), per il ciclo del combustibile (quattro a *ciclo chiuso* e due a *ciclo aperto*) e per la natura del refrigerante (sodio, piombo fuso, elio, acqua in pressione in regime super-critico, sali fusi) e che hanno come obiettivi comuni il raggiungimento di elevatissimi livelli di sicurezza, la piena competitività economica e la resistenza intrinseca alla proliferazione nucleare.

I tre sistemi a *neutroni veloci* funzionano in *ciclo chiuso* e sono del tipo *autofertilizzante*, con elevato sfruttamento energetico dell'uranio (fino a cento volte maggiore di quello dei reattori di oggi); inoltre, attraverso un'efficiente gestione degli *attinidi*, è prevista la minimizzazione dei rifiuti ad alta attività e lunga vita, esigenza questa imprescindibile quando la produzione nucleare sarà molto maggiore di quella di oggi.

L'impiego dei *reattori veloci autofertilizzanti* diverrà necessario, quando le risorse di uranio economicamente accessibile cominceranno a scarseggiare (presumibilmente, già prima del 2050).

Infine, uno dei 6 sistemi, il *Very High Temperature Reactor*, si presta particolarmente alla produzione dell'idrogeno con processi termochimici di scissione dell'acqua, molto più efficienti della tradizionale separazione per via elettrolitica.

Presentiamo di seguito una breve analisi delle prospettive di espansione dell'energia nucleare nel mondo all'orizzonte del 2030, che rappresenta una data di transizione importante.

Negli *Stati Uniti*, secondo le previsioni dell'industria, la potenza elettrica del parco nucleare nazionale dovrebbe crescere entro il 2020 di circa 50 GWe, ai quali si dovrebbero aggiungere altri 50 GWe nel decennio successivo. Nella terza decade dovrebbe anche iniziare la costruzione di alcuni prototipi di reattori di *quarta generazione*.

La situazione in *Europa* è più incerta. La *Francia*, che ha raggiunto la saturazione in campo nucleare, con una penetrazione nel sistema elettrico dell'80 per cento, non aumenterà entro il 2030 la potenza del parco nucleare, attualmente pari a 64 GWe. Fino al 2030 i nuovi reattori, che rimpiazzeranno una parte degli

attuali, giunti nel frattempo a fine vita, saranno gli *EPR* la cui costruzione proseguirà anche dopo tale data insieme a quella dei reattori di *quarta generazione*. La Francia è fortemente impegnata nella ricerca e sviluppo sui reattori innovativi del futuro.

Sempre in Europa, i tre Paesi che hanno deciso di abbandonare l'opzione nucleare, la *Germania*, la *Svezia* ed il *Belgio*, non hanno, per il momento, cambiato questa scelta, ma sia in Germania, sia in Svezia le posizioni in favore del mantenimento dell'opzione, che peraltro è ancora pienamente esercitata, stanno progressivamente prendendo quota. In Germania, il partito all'opposizione dei Cristiano Democratici ha annunciato che, se tornerà al Governo dopo le prossime elezioni politiche, ora previste nell'Autunno 2005, riconfermerà la scelta del nucleare.

Sulla vocazione nucleare del *Regno Unito*, della *Svizzera*, dei nuovi Paesi comunitari (*Repubblica Ceca*, *Repubblica Slovacca*, *Ungheria*, *Bulgaria*, *Romania*, *Lituania*) e anche della *Spagna* non dovrebbero esservi dubbi, ma è difficile fare previsioni sul possibile aumento della loro potenza nucleare.

Nel complesso, in Europa vi sarà probabilmente un'espansione del nucleare entro il 2030, anche per effetto della ripresa negli Stati Uniti, ma in misura certamente inferiore a quella negli Stati Uniti, dove si parte da livelli di penetrazione del nucleare più bassi rispetto alla media europea.

Russia e *Ucraina* continuano a puntare decisamente sul nucleare, anche se possono destinare risorse limitate alla costruzione di nuovi reattori. È, tuttavia, prevedibile che entro il 2030 vi sia un aumento della potenza nucleare installata nei due Paesi pari, complessivamente, a 10- 20 GWe.

Il *Giappone* e la *Corea del Sud*, manterranno un forte impegno nel settore nucleare, che, in base ai programmi dei due Paesi, continuerà ad espandersi al ritmo attuale, con un aumento complessivo della potenza installata entro il 2030 di circa 50 GWe.

Un forte aumento è prevedibile anche in *Asia*, soprattutto in *Cina*, ma anche in *India*, *Indonesia* e *Pakistan*. La *Cina* pianifica una penetrazione del nucleare nel 2035 del 16 per cento, quando la potenza elettrica installata, secondo i programmi colossali, ma credibili, di quel Paese dovrebbe raggiungere 1300 GWe (la

metà della attuale capacità elettrica nel mondo). Nel 2030 la potenza nucleare complessivamente installata nei 4 Paesi asiatici, attualmente inferiore a 20 GWe, potrà crescere fino a 150 GWe.

Una crescita del nucleare è attesa anche in *America Latina*, in particolare in *Brasile*, mentre nel continente africano, con l'eccezione del *Sud Africa*, entro il 2030 non sono prevedibili importanti sviluppi.

In definitiva, la crescita entro il 2030 della potenza nucleare installata nel mondo potrà superare i 300 GWe, con il raddoppio della potenza attuale e il mantenimento della penetrazione del nucleare nel *mix* elettrico ai valori di oggi (circa il 16 per cento).

Con queste premesse, e con l'avvento dei reattori di *quarta generazione*, dopo il 2030 la penetrazione del nucleare dovrebbe cominciare ad aumentare. Secondo un recente studio condotto dal MIT di Boston sul futuro dell'energia nucleare (*The Future of Nuclear Energy*), caratterizzato da un approccio molto prudente, si prevede entro il 2050 una potenza nucleare a livello mondiale compresa fra 1000 GWe e 1500 GWe, con una penetrazione fra il 16 e il 23 per cento.

La situazione italiana

Anche se il *referendum* del 1987 non ha decretato formalmente l'uscita del nostro Paese dal nucleare, le successive decisioni a livello di Parlamento e di Governo hanno portato all'interruzione dei lavori di costruzione delle nuove unità, all'arresto delle quattro centrali nucleari in funzione e alla programmazione del loro smantellamento accelerato (entro 20 anni).

A questo fine è stata istituita la *Sogin*, una società a capitale interamente pubblico che ha ereditato il personale, le strutture e gli impianti del settore nucleare dell'*Enel*, cui oltre allo smantellamento delle centrali nucleari è stato affidato il compito di provvedere al *decommissioning* delle infrastrutture nucleari dell'*Enea* nel settore del ciclo del combustibile (ivi inclusi due impianti sperimentali per il ritrattamento del combustibile esaurito) e di altri impianti dimessi a livello nazionale.

Nell'espletamento di questi compiti, la *Sogin* dovrà, in particolare, provvedere al trattamento e allo smaltimento dei rifiuti radioattivi residuati dal passato esercizio dei citati impianti e dei rifiuti che saranno generati a seguito delle operazioni di *decommissioning*. Un primo importante passo in questa direzione è la realizzazione del deposito nazionale per lo smaltimento dei rifiuti di *seconda categoria* e per lo stoccaggio temporaneo di quelli di *terza categoria*, in attesa del loro smaltimento definitivo.

La *Sogin* esplica il proprio mandato con il coinvolgimento di qualificate imprese nazionali, in particolare l'Ansaldo, e collabora anche con imprese estere del settore.

La situazione dell'approvvigionamento dell'energia elettrica in Italia risulta fortemente squilibrata, anche se negli ultimi anni si registra qualche miglioramento. Dei 341 TWh forniti alla rete nazionale nel 2004, il 70 per cento (239 TWh) proviene dalle centrali termiche (a gas, petrolio e carbone), il 16 per cento (56 TWh) deriva da fonti primarie (idraulico, geotermico ed eolico), mentre il 14 per cento (46 TWh) rappresenta la quota netta di energia elettrica importata.

Come si vede, la dipendenza dalle importazioni è molto elevata (84 per cento circa). Fra i combustibili fossili, il contributo prevalente (37 per cento) deriva dal gas naturale, seguito dal petrolio (19 per cento) e dal carbone (14 per cento). La produzione da petrolio resta ancora elevata, in forte controtendenza rispetto a quanto avviene da molti anni in tutti gli altri Paesi industrializzati. Risulta, invece, modesta la produzione da carbone che costituisce la fonte più importante (con un contributo del 39 per cento) a livello mondiale.

Fra le fonti primarie il contributo maggiore è dato dall'energia idraulica (14 per cento), seguito da quella geotermica (1,5 per cento) e, buon ultimo, da quella eolica (0,5 per cento).

In definitiva, circa il 56 per cento dell'energia elettrica consumata in Italia, e il 65 per cento di quella prodotta, si ottiene bruciando idrocarburi (contro il 26 per cento della media mondiale), con gli svantaggi che ne derivano in termini di sicurezza degli approvvigionamenti e di volatilità dei prezzi.

In queste condizioni non ci si può meravigliare se la bolletta

elettrica in Italia è la più alta in Europa, con evidenti effetti negativi anche sulla competitività del sistema produttivo nazionale.

I programmi del Governo per il rinnovamento e l'ampliamento del parco delle centrali elettriche, che prevedono un maggiore impiego del carbone a scapito del petrolio e un aumento della quota di energia elettrica proveniente dalle fonti rinnovabili (prevalentemente energia eolica), vanno sicuramente nella direzione giusta.

Tali programmi, tuttavia, non potranno modificare sostanzialmente l'attuale situazione di squilibrio quanto a dipendenza dai combustibili fossili (in futuro solo gas e carbone), che saranno chiamati a coprire un buon 80 per cento del fabbisogno nazionale se, come è auspicabile, si deciderà di ridurre drasticamente l'eccessiva quota di energia elettrica oggi importata.

A proposito di quest'ultima, si fa notare che da alcuni anni l'Italia è il Paese nel mondo con la più elevata importazione netta di energia elettrica e che questa ci è fornita dalla Francia, e in parte anche dalla Svizzera, dall'Austria e dalla Slovenia, ed è prevalentemente di provenienza nucleare (l'equivalente di più di cinque unità nucleari da 1.000 MWe ciascuna, che operano a pieno regime per soddisfare una quota importante del nostro fabbisogno).

Il ricorso così elevato ai combustibili fossili ha anche una forte incidenza sulle emissioni di gas serra.

La quantità di emissioni assegnata all'Italia in base al protocollo di Kyoto non potrà superare nel periodo 2008 -2012 il valore di 476 MtCO₂eq. a fronte di uno scenario *tendenziale* (in assenza di vincoli di riduzione) in base al quale le emissioni salirebbero nel 2010 a 607 MtCO₂eq. Conseguire una riduzione per il 2010 di circa 130 MtCO₂eq. non è cosa da poco e l'Italia fa affidamento, in buona misura, sull'utilizzazione dei meccanismi flessibili previsti dal protocollo di Kyoto.

In questa situazione si può apprezzare il peso della quota di energia elettrica di 46 TWh importata dall'Italia che, se fosse prodotta in ambito nazionale con centrali a combustibili fossili, porterebbe ad un aggravio della bolletta delle emissioni di 40 MtCO₂eq. (più del 30 per cento della quantità che dobbiamo risparmiare).

Da qualche tempo in Italia si sta riflettendo, sia a livello politico, sia a livello degli operatori industriali su un possibile ritorno al nucleare, e la stessa opinione pubblica mostra segni di rinnovato interesse. Gli interventi del Presidente del Consiglio e, più recentemente, dei responsabili alla guida del Ministero delle Attività Produttive, sulla necessità di una riconsiderazione dell'opzione nucleare nell'ambito di una più efficace politica energetica per il nostro Paese, conferiscono un autorevole avallo a queste riflessioni.

Alla luce delle considerazioni esposte chi scrive è dell'avviso che il ritorno alla produzione di energia elettro-nucleare in Italia sia giustificato.

Questo ritorno va preparato adeguatamente, e ci sono i tempi per farlo, perché non è pensabile di iniziare la costruzione in Italia di nuove centrali prima del 2010, quando i reattori della *generazione 3+* saranno commercialmente proponibili. D'altra parte, il nucleare non può essere considerato la cura per rimediare in tempi brevissimi ai guasti del sistema elettrico nazionale, ma va visto come un investimento strategico, i cui benefici si misureranno nel medio periodo.

Ogni scorciatoia che tenda a forzare i tempi della transizione, come, ad esempio, rimettere in funzione le centrali nucleari chiuse (c'è in effetti chi già parla di riavviare Trino e Corso) sarebbe un errore, così come è stata intempestiva l'operazione compiuta a Scanzano Ionico, che, pur giustificata dal punto di vista tecnico, puntava direttamente alla qualificazione di un sito per lo smaltimento geologico dei rifiuti radioattivi di *terza categoria*, senza che in Italia si sia ancora provveduto alla realizzazione di un deposito nazionale per i rifiuti di *seconda categoria*. Proprio la costruzione di un simile deposito costituisce uno dei primi passi da compiere.

È, inoltre, necessario ricostituire il capitale umano nei settori dell'industria, della ricerca e dei controlli di sicurezza. Dopo il *referendum*, molti degli addetti al settore nucleare hanno cambiato attività, o sono usciti dal mondo del lavoro, e non si sono formati i nuovi quadri.

Le iniziative nucleari all'estero, soprattutto nei Paesi del-

l'Europa centro-orientale e dell'ex Unione Sovietica, dell' *Enel* della *Sogin*, dell' *Apat* e delle nostre imprese, prima fra tutte l' *Ansaldo*, vanno nella direzione giusta e devono essere ulteriormente incoraggiate.

Un validissimo settore di intervento sarà quello della cooperazione fra Italia e Russia, nell'ambito della *Global Partnership*, per lo smantellamento dei sottomarini nucleari e la gestione in sicurezza dei rifiuti radioattivi e del combustibile esaurito, presenti in grandi quantità e in condizioni molto precarie lungo le coste russe del mare di Barents.

Particolarmente auspicabile è la partecipazione dell'Italia alla collaborazione internazionale per lo sviluppo dei reattori della *quarta generazione*. In quel contesto potremmo, in particolare, offrire un contributo nel settore della termoidraulica, dove vantiamo una riconosciuta competenza in ambito internazionale.

La possibilità di una collaborazione strategica con la Francia nel settore nucleare dovrebbe essere attentamente valutata.

Fra il 2010 e il 2030 potrebbero essere installati in Italia da un minimo di 10 GWe a un massimo di 20 GWe nucleari, utilizzando i reattori evolutivi della *generazione 3+* (la scelta non può che cadere sull' *EPR* o sull' *AP1000*). Di conseguenza, la penetrazione del nucleare nel sistema elettrico nazionale si attesterebbe fra il 15 e il 30 per cento, con valori nella media europea, e si otterrebbe una riduzione nelle emissioni di gas serra compresa fra 60 e 120 MtCO₂eq.

Carlo Mancini

LA TUTELA DEL PATRIMONIO CULTURALE IN IRAQ

di Rachele Cera

Tra le attività di assistenza internazionale che contribuiscono alla ricostruzione dell'Iraq, avviato sulla strada della democrazia, rivestono un ruolo importante anche quelle volte alla riabilitazione e alla valorizzazione del patrimonio culturale iracheno.

Il 10 aprile 2003, il mondo intero è stato testimone del saccheggio del Museo nazionale archeologico di Baghdad, custode di collezioni che, rappresentando la cultura millenaria di una regione in cui sono fiorite le prime città della storia umana, possono ben considerarsi patrimonio mondiale dell'umanità.

In pochi giorni la stessa sorte è toccata ad altri poli museali ed archeologici iracheni, mentre la biblioteca e gli archivi nazionali sono stati dati alle fiamme. Dei 170.000 reperti conservati nel Museo prima della guerra, 15.000 sono stati illecitamente sottratti. Fortunatamente, molti di quelli che si reputavano perduti, sono stati in realtà nascosti dalle autorità irachene; altri sono stati recuperati o restituiti. Ma si è ancora lontani dal ritorno integrale di quei beni.

L'Iraq Museum entrava, così, nel triste novero dei luoghi mondiali della cultura distrutti o deturpati in anni recenti per cause belliche o per intolleranza religiosa: come il bombardamento dei Buddha di Bamiyan, ad opera dei talebani in Afghanistan; la distruzione del ponte di Monstar in occasione del conflitto in Bosnia, senza che vi fosse alcuna esigenza strategica militare, ma soltanto perché il ponte rappresentava la via di collegamento tra i musulmani ed i cattolici abitanti le due sponde; le

estese spoliazioni delle raccolte museali in Kosovo da parte del contingente serbo in ritirata.

L'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (Unesco), quale istituto specializzato delle Nazioni Unite preposto alla salvaguardia del patrimonio culturale mondiale, è immediatamente intervenuta affinché l'ONU potesse riparo alla dilapidazione del patrimonio culturale iracheno.

Su sollecitazione del Direttore generale dell'Unesco Matsuura, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha inserito una disposizione specifica sui beni culturali iracheni nella Risoluzione n. 1483 del 22 maggio 2003 relativa alle azioni post-belliche da intraprendere in Iraq. Il paragrafo 7 della Risoluzione, infatti, impone agli Stati membri di adottare le misure appropriate per facilitare il ritorno di beni culturali e altri beni di rilevanza storica, religiosa e archeologica che siano stati illegalmente rimossi dal Museo nazionale iracheno, dalla biblioteca nazionale e da altre ubicazioni in Iraq a partire dal 1990.

Nello stesso paragrafo, inoltre, si proibiscono i commerci ed i trasferimenti di quelli fra questi beni per cui esiste il legittimo sospetto che siano stati illegalmente rimossi e, a tal fine, si chiede la collaborazione dell'Unesco, dell'Interpol e di altre organizzazioni internazionali.

Attraverso questa iniziativa si è ovviato ad una situazione che costituirebbe senz'altro un ostacolo al recupero dei beni culturali iracheni. Difatti, mentre l'Iraq è parte contraente di tutte le più significative convenzioni promosse in materia dall'Unesco, altri Paesi, come gli Stati Uniti e il Regno Unito, non hanno ratificato alcuni tra gli strumenti internazionali più rilevanti per il contesto storico in cui si sono verificati gli eventi descritti. Si tratta della Convenzione dell'Aja del 1954 sulla protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato e dei due Protocolli addizionali: il primo, adottato contestualmente alla Convenzione, ed il secondo, adottato all'Aja nel 1999.

La Convenzione del 1954 è stata conclusa per colmare le lacune in materia di protezione dei beni culturali nel corso di conflitti armati del sistema normativo predisposto dalle Convenzio-

ni dell'Aja del 1899 e del 1907, evidenziatesi durante le due guerre mondiali (1).

Innovando la visione puramente nazionalistica o statalistica dei beni culturali fino ad allora esistente, la Convenzione ha affermato per la prima volta il valore universale dei beni culturali, a qualsiasi popolo appartengano, in quanto ciascuno di essi contribuisce alla cultura mondiale. Pertanto, gli Stati contraenti hanno l'obbligo di evitare, nel corso delle ostilità, danni ai beni culturali della parte avversaria e, durante l'occupazione, di salvaguardarne il patrimonio culturale, impedirne l'esportazione e facilitarne il ritorno al Paese di origine.

Il secondo Protocollo, autonomo strumento giuridico addizionale alla Convenzione del 1954, contiene un numero rilevante di disposizioni di diritto penale (stabilisce la responsabilità penale individuale e l'obbligo per le Parti di perseguire o estradare i responsabili di gravi violazioni del Protocollo).

Esso introduce, inoltre, un sistema di *protezione rafforzata*, mediante il quale si riconosce un'immunità pressoché totale a talune categorie di beni culturali, facendo così cadere l'eccezione della necessità militare presente nella Convenzione del 1954 e formulata in termini tali da poter essere interpretata estesamente, fino a consentire la disapplicazione delle sue disposizioni (2).

La posizione degli Stati Uniti e del Regno Unito rispetto alla Convenzione del 1954 e ai due Protocolli dipende, tra l'altro, dalle specifiche preoccupazioni della *guerra fredda*, circa le implicazioni di una eventuale guerra nucleare.

(1) Tra tali limiti sono, in particolare, da menzionare: la cosiddetta clausola *si omnes* (ossia la Convenzione trova applicazione soltanto tra gli Stati belligeranti che sono Parti contraenti e la partecipazione alle ostilità di uno Stato non contraente la rende inapplicabile anche nei rapporti tra gli Stati che l'hanno ratificata); l'assenza del divieto di rappresaglie belliche (in base alle Convenzioni dell'Aja, possono adottarsi rappresaglie contro i beni culturali per reagire alla violazione di una qualsiasi norma del diritto bellico, anche se diversa da quelle relative alla protezione di tali beni); la clausola di salvaguardia della necessità militare.

(2) Ipotesi non del tutto accademica come dimostrato dai bombardamenti di Vukovar e della città-patrimonio mondiale di Dubrovnik, entrambi in Croazia, e dei centri storici di Sarajevo e Monstar, in Bosnia-Erzegovina.

Del resto, sono stati questi avvenimenti ad indurre l'Unesco e gli Stati membri a provvedere ad un *rafforzamento* del sistema di protezione. Cfr. U. Leanza, *Il Protocollo aggiuntivo del 1999 alla Convenzione de L'Aja del 1954 sulla protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato*, in *La tutela del patrimonio culturale in caso di conflitto*, a cura di F. Maniscalco, Napoli, 2002.

Se durante la prima guerra del Golfo (1991), l'applicazione della Convenzione del 1954 ha potuto registrare risultati positivi ciò si deve alla circostanza che molti Membri della coalizione internazionale che effettuò l'intervento erano parti della Convenzione o, nel caso di Stati non contraenti come gli Stati Uniti, ne avevano accettato le disposizioni secondo l'articolo 18, paragrafo 3 della Convenzione, creando opportunamente una *no-fire target list*, ossia un elenco di luoghi in cui era nota l'esistenza di beni culturali e che, pertanto, andavano risparmiati dai bombardamenti (3).

Nell'ultimo conflitto in Iraq e nel periodo di occupazione che ne è seguito non si è avuta, invece, alcuna dichiarazione di accettazione. Sembra, tuttavia, sostenibile la tesi secondo cui gli Stati Uniti e il Regno Unito, anche se semplici firmatari della Convenzione del 1954, sono comunque vincolati all'obbligo di adottare le misure necessarie ad impedire saccheggi nel territorio occupato.

Secondo alcuni tale obbligo discenderebbe dalla norma consuetudinaria (codificata dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati del 1969, articolo 18) che impone agli Stati firmatari di astenersi, tra la firma e la ratifica, da atti contrari all'oggetto o allo scopo del Trattato (4). È indubbio, del resto, che gli stessi obblighi, certo meno puntuali, derivano dalle Convenzioni dell'Aja del 1899 e del 1907 di cui gli Stati Uniti e il Regno Unito sono parti.

È, inoltre, da considerare che l'obbligo di salvaguardare il patrimonio culturale del territorio occupato dell'Iraq, è ribadito nella Risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 1483, che è stata adottata in base al Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite e che è, quindi, obbligatoria per tutti gli Stati membri dell'ONU.

L'affaire del Museo di Baghdad ha soltanto attirato, in

(3) L'articolo 18, paragrafo 3 della Convenzione stabilisce che, qualora nel conflitto sia coinvolta una Potenza non parte contraente, la Convenzione sarà applicata anche nei rapporti con la suddetta potenza, se questa dichiara di accettarne le disposizioni.

(4) È di questo avviso J.A.R. Nafziger, *Protection of Cultural Heritage in time of war and its aftermath* (disponibile nel sito www.ifar.org).

modo eclatante, l'attenzione dell'opinione pubblica mondiale sulla situazione in cui versa, per la verità già da tempo, il patrimonio culturale iracheno, fortemente debilitato dalle perdite e dai danni causati dalla guerra con l'Iran, dalle due guerre del Golfo, dai massicci bombardamenti aerei, dalle sanzioni economiche e dal degrado ambientale, complice anche la pertinente legislazione nazionale, concentrata più sugli aspetti della lotta al traffico illecito dei beni culturali che sulla loro protezione *tout court*.

In particolare, l'ultima legge adottata in materia, la legge sulle antichità, risalente al 1936 e più volte emendata sotto il regime di Saddam Hussein, ha soprattutto lo scopo di porre un freno al trasferimento all'estero dei reperti archeologici, largamente praticato nel periodo in cui l'Iraq era soggetto ad amministrazione britannica.

L'assenza di un'adeguata legislazione interna irachena in materia di protezione dei beni culturali non ha consentito di estendere al patrimonio culturale iracheno il sistema internazionale di assistenza e cooperazione previsto dalla Convenzione dell'Unesco del 1972 sul patrimonio mondiale culturale e naturale, nonostante l'Iraq ne sia parte sin dal 1974.

Fine della Convenzione è provvedere, in tempo di pace, ad un sistema di protezione internazionale per i beni culturali immobili che presentano, da un punto di vista storico, artistico o scientifico, un *valore universale eccezionale* per tutti i popoli del mondo, e non soltanto per una particolare comunità sociale, religiosa o nazionale.

Negli ultimi trent'anni, il Governo iracheno ha periodicamente proposto l'iscrizione di diversi beni culturali nella Lista del patrimonio mondiale istituita dalla Convenzione, condizione cui è subordinata la concessione della tutela internazionale.

Tuttavia solo Harta, una grande città fortificata di immenso valore architettonico, ha ottenuto l'iscrizione (5). Le candi-

(5) È bene ricordare che secondo la Convenzione del 1972, la proposta di iscrizione di un bene culturale nella Lista del patrimonio mondiale spetta allo Stato territoriale ed è poi valutata dall'organo competente della Convenzione, il Comitato del patrimonio mondiale.

dature di altri siti sono state respinte perché il Governo iracheno non ha dato informazioni sufficienti o non ha previsto adeguati piani di conservazione.

Secondo la Convenzione, infatti, ogni domanda di iscrizione deve essere formulata in modo da costituire un *well-argued case*, ossia deve fornire tutte le informazioni necessarie all'esatta rilevazione del valore eccezionale universale del bene per il quale si invoca la protezione e della conformità dell'azione svolta a livello nazionale ai principi di tutela enunciati nella Convenzione, azione consistente nell'adozione di norme mediante le quali lo Stato dovrebbe garantire il raggiungimento degli obiettivi fissati nel testo convenzionale.

Tali condizioni, da un lato, riconoscono l'importanza che ciascun Stato adotti un'adeguata normativa interna, così da fornire una solida base per il funzionamento effettivo del sistema di protezione internazionale, ma, dall'altro, subordinano la possibilità della concessione di detta protezione a determinati comportamenti dello Stato sul cui territorio si trova il bene.

Durante il regime di Saddam Hussein, non soltanto non è stato garantito quello *standard* minimo di tutela che la Convenzione del 1972 richiede ad ogni Stato parte, ma, anzi, moschee e altri centri culturali sono stati utilizzati come magazzini per armi pesanti o come scudo a difesa di obiettivi militari contro attacchi nemici, contravvenendo, peraltro, all'obbligo dello Stato territoriale, stabilito dalla Convenzione del 1954, di astenersi dall'adibire i beni culturali ad usi militari e dall'utilizzarli per fini che possano esporli a distruzione o deterioramento.

Non stupisce, dunque, che Saddam Hussein non abbia riservato un trattamento migliore ai beni culturali del Kuwait, depauperato di molte ricchezze artistiche ai tempi della prima guerra del Golfo.

Anche al riguardo dovrà pronunciarsi il Tribunale speciale iracheno, il cui Statuto è stato adottato il 10 dicembre 2003 dal Consiglio di Governo iracheno, che giudicherà Saddam Hussein e gli altri presunti responsabili (cittadini o residenti iracheni) di determinati crimini commessi tra il 17 luglio 1968 e il 1° maggio 2003, durante l'intero arco della Presidenza di Saddam.

Lo Statuto del Tribunale comprende, tra le gravi violazioni delle leggi e consuetudini di guerra perseguibili, gli attacchi intenzionali contro le istituzioni dedicate alla religione, alle arti, all'istruzione e alle scienze, nonché, in una disposizione non prettamente relativa ai beni culturali, il saccheggio di città o luoghi, anche se presi d'assalto (6).

Precedenti importanti di questa prassi si rinvencono nella Carta di Londra del 1945 istitutiva del Tribunale militare internazionale di Norimberga e, da ultimo, nello Statuto del Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia del 1993.

In entrambi i casi, il principio che i beni culturali devono essere considerati *neutrali* e, dunque, rispettati e protetti dai belligeranti, ne è uscito rafforzato.

Il Tribunale di Norimberga ha giudicato Alfred Rosenberg, Direttore dell'*Einstatzsab Rosenberg*, colpevole di crimine di guerra per i vasti saccheggi di beni culturali in Europa (7). Ugualmente, il Tribunale per la ex Jugoslavia, in un recente giudizio, ha ritenuto i due imputati colpevoli di crimine contro il patrimonio culturale per i deliberati attacchi contro le antiche moschee della Bosnia-Erzegovina (8).

Questi precedenti trovano una solenne conferma nello Statuto della Corte Penale Internazionale del 1998, in cui si qualifica come crimine di guerra ogni attacco intenzionale diretto agli edifici dedicati a fini religiosi, educativi o umanitari, o a monumenti storici (9).

L'auspicio è che, anche nel caso iracheno, siano giudicati i responsabili di atti di violenza commessi contro il patrimonio culturale, ma è altresì necessario porre in essere azioni concre-

(6) Cfr. *Statute of the Iraqi Special Tribunal*, 10 dicembre 2003, articolo 13, paragrafi a) e d). Per il testo integrale dello Statuto, cfr. www.cpa-iraq/human_rights/statute.htm.

(7) L'*Einstatzsab Rosenberg* dipartimento del III Reich creato con lo scopo fittizio di custodire i beni culturali europei durante la guerra. In realtà, servì come strumento per sottrarre illecitamente le ricchezze artistiche dei Paesi occupati.

(8) Cfr. *Prosecutor v. Dario Kordic and Mario Cerkez*, giudizio del 26 febbraio 2001, disponibile sul sito www.un.org/icty.

(9) *Statuto della Corte Penale Internazionale*, articoli 8, paragrafo 2, lettera b.ix) e 8, paragrafo 2, lettera e.iv), concernenti rispettivamente i conflitti armati internazionali e non internazionali. Per un'attenta analisi dello Statuto della Corte cfr. O. Ferrajolo, *Corte penale internazionale*, in "Enciclopedia giuridica Treccani", IX, Roma, 2003.

te a favore del risanamento di un settore importante come quello culturale, nella convinzione che esse potranno rappresentare per l'Iraq un nuovo punto di partenza per la sua ricostruzione economica e sociale.

In questa prospettiva vanno inquadrare le iniziative, sia finanziarie, sia strutturali, intraprese dall'Unesco in Iraq nel campo della cultura. Fin dalla primavera del 2003, l'Unesco ha organizzato missioni di *assessment*, allo scopo di stimare i danni causati da saccheggi e incendi e di preparare l'opera di restauro delle principali istituzioni culturali irachene.

Sulla base dei rapporti redatti da queste missioni, è stata creata, nel maggio 2004, una Commissione internazionale di coordinamento per la salvaguardia del patrimonio culturale in Iraq (ICC), competente ad assicurare l'esecuzione di un programma triennale finanziato dall'*United Nations Development Group (UNDG) Trust Fund* per l'Iraq.

Tale programma prevede una gamma di attività che spaziano dal miglioramento delle funzioni nazionali di *capacity-building*, all'approntamento di un programma di rafforzamento dei sistemi di sorveglianza e conservazione dei musei, dalla mappatura dei principali siti archeologici, ai piani d'azione per la protezione e la promozione del patrimonio culturale intangibile (10).

Nello slancio di solidarietà internazionale causato dalle vicende che hanno gravemente danneggiato il patrimonio culturale iracheno, molti Paesi hanno offerto il loro contributo finanziario alla realizzazione delle attività dell'Unesco in Iraq.

Tra questi, l'Italia è stato il primo a mettere a disposizione dell'organizzazione fondi per interventi d'urgenza, coprendo fra l'altro con un esborso *ad hoc* il debito dell'Iraq nei confronti dell'Unesco e permettendo in tal modo al nuovo Governo iracheno di usufruire dell'assistenza internazionale.

(10) Cfr. *Report by the Director-General on the Cultural and Educational Institutions in Iraq*, 171 Ex/42, Parigi, 28 febbraio 2005. Per "patrimonio culturale intangibile" si intendono tutte le espressioni artistiche diverse da quelle monumentali o comunque prettamente ispirate alla concezione europea della cultura. Esse vanno dalla danza al teatro, dall'artigianato alla musica, all'enogastronomia.

Anche questo *patrimonio immateriale* è oggetto di un sistema di protezione internazionale predisposto dalla Convenzione dell'Unesco del 17 ottobre 2003.

L'Italia è impegnata, in prima linea, per la riabilitazione del Museo di Baghdad, il cui recupero ha un alto valore simbolico, rendendo, al tempo stesso, ogni progetto suscettibile di estensione ad altri luoghi museali ed archeologici sul territorio iracheno, al fine di garantire, in prospettiva, una valorizzazione complessiva del ricchissimo patrimonio del Paese.

È stato avviato il *Progetto Iraq - Museo Virtuale di Baghdad*, con il quale il Governo italiano intende concorrere, d'intesa con le autorità irachene e in attesa del ritorno del Paese alla normalità, a rendere fruibile in *Internet* le immagini dei reperti ancora disponibili e di quelli che, purtroppo, sono andati perduti.

All'iniziativa partecipano il Ministero degli Esteri, promotore del Progetto, il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, mentre il coordinamento scientifico è affidato al Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR). Tra le competenze del CNR rientra anche lo studio dei problemi giuridici collegati all'applicazione della tecnologia informatica per la creazione del Museo in Rete e l'analisi delle relative problematiche di diritto interno, specie iracheno, connesse alla disciplina giuridica di *Internet*.

La realizzazione del *Museo virtuale* rappresenta un significativo gesto di amicizia e di considerazione dell'Italia nei confronti dell'Iraq e della sua cultura, un gesto concreto per rafforzare la cooperazione fra i due Paesi nel campo della conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale e per contribuire alla ricostruzione del tessuto sociale e civile, nella difficile fase della transizione alla democrazia.

Rachele Cera

L'EUROPA DI MAZZINI

di Giuliana Limiti

La democrazia per Giuseppe Mazzini è fondata sulla sua filosofia religiosa che la formula *Dio e popolo*, accompagnata dall'altra *Dio è Dio e l'umanità è il suo profeta*, concretizza.

Il 15 aprile 1834, a Berna, fu sottoscritto l'*Atto di fratellanza della Giovine Europa*, dai rappresentanti della *Giovine Italia*, della *Junge Teutschland* e della *Za Młoda Polsko-Komitat*, scritto da Mazzini e pubblicato in quattro lingue, francese compreso, perché era in corso di realizzazione la *Giovine Svizzera*. L'appello di Mazzini agli svizzeri costituisce la premessa culturale e politica dell'idea e della finalità degli Stati Uniti d'Europa, la formula di Carlo Cattaneo che Mazzini accettò.

Libertà, eguaglianza, umanità, erano le idee forza dell'*Atto di fratellanza*, sottoscritto da uomini di progresso e di libertà, che costituivano i tre elementi inviolabili e tra loro inannellati in ogni soluzione del problema sociale.

Ogni qualvolta uno di questi elementi è sacrificato agli altri due, l'ordinamento dei lavori umani, per raggiungere la questione sociale, pecca radicalmente.

Essi costituiscono i principi generali che devono dirigere le famiglie umane nel loro viaggio verso la fratellanza universale.

La finalità è unitaria, ma per attingerla possono esservi *mille vie*. È scritto nell'*Atto* che "l'umanità è chiamata a procedere, per un progresso continuo, e sotto l'impero della legge morale universale, allo sviluppo libero ed armonico delle proprie facoltà, ed al compimento della propria missione nell'universo".

Tutti gli esseri umani sono chiamati al concorso attivo associativo, sul piano dell'eguaglianza e dell'indipendenza, convin-

La professoressa GIULIANA LIMITI è il consulente nel settore storico-archivistico del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica.

ti che ad ogni uomo e ad ogni popolo spetta una missione particolare, la quale costituisce la *individualità* di quell'uomo, o di quel popolo, e concorre al compimento della missione *generale* dell'umanità.

La firma dei sottoscrittori era accompagnata da un testo che costituì un giuramento di valenza etico-religiosa. Firmarono, con la mano sul cuore quali *mallevadori* del futuro, forti dei diritti, in quanto uomini e *cittadini*, forti della personale coscienza del mandato che *Dio e l'umanità* confidano a coloro che volessero consacrare il braccio, l'intelletto e la vita alla santa causa del progresso dei popoli.

L'*Atto di Berna* costituì l'impegno delle tre associazioni repubblicane tendenti a un identico fine che abbracciava l'umanità sotto l'impero di una fede di libertà, di eguaglianza e di progresso. Uniti nella fratellanza, ora e per sempre, per tutto ciò che riguardava il fine generale.

Questo principio dovrebbe costituire il fondamento di ogni possibile organizzazione internazionale, che attui ed aiuti la progressiva consapevolezza di individui e popoli ad operare nella prospettiva della fratellanza universale. Al di fuori di questa finalità generale, ciascuna delle tre associazioni era libera ed indipendente.

Mazzini, quindi, unì libertà ed eguaglianza, senza il cui profondo nesso non è dato attuare la giustizia sociale, unì i due principi ugualmente importanti, la cui separazione ha dato origine alla degenerazione comunista e alle sue immani tragedie.

Mazzini unì la dimensione europea, quale tappa di progresso dalla identità personale, nazionale, europea, verso una fratellanza dei popoli nella riconosciuta dignità di ogni essere umano ovunque viva, quale concretizzazione dell'umanità.

Ebbe ragione Giosuè Carducci, quando scrisse che Mazzini avrebbe vissuto la sua vita ideale tra i posteri, perché è nel futuro dell'umanità l'applicazione della metodologia mazziniana e gli organismi internazionali dovrebbero fare i conti con questa impostazione, per non continuare l'equivoco di parole altisonanti senza pratica realizzazione.

La riforma dell'ONU, così come delle altre agenzie delle Na-

zioni Unite, dovrebbe essere impostata sulla filosofia, di cui l'Atto della *Giovine Europa* costituisce un richiamo storico, pedagogico e spirituale, al quale avrebbe potuto partecipare qualunque popolo che avesse condiviso i diritti e i doveri della fratellanza.

Accanto all'Atto fu redatto uno Statuto per gli iniziatori della *Giovine Europa*, ove si puntualizzavano i principi che avrebbero dovuto costituire la bandiera dell'avvenire, tale da coinvolgere individui e popoli per il bene comune.

Si precisavano, in termini normativi, le finalità della *Giovine Europa*, come vincolo di dovere.

L'articolo 1 dello Statuto recitava: "La *Giovine Europa* è l'associazione di tutti coloro i quali, credendo in un avvenire di libertà, d'eguaglianza, di fratellanza per gli uomini quanti sono, vogliono consacrare i loro pensieri e le opere loro a fondare quell'avvenire".

L'articolo 2 tratta dei principi di credenza, cioè della dichiarazione di fede e il testo è assai significativo: "Un solo Dio; un solo padrone: la di lui Legge; un solo interprete di quella Legge: l'umanità. Costituire l'umanità in guisa ch'essa possa avvicinarsi il più rapidamente possibile, per un continuo progresso, alla scoperta e alla applicazione della Legge, che deve governarla: tale è la missione della *Giovine Europa*".

Una missione religiosa e insieme politica, per realizzare, in terra, i principi della fratellanza che "è l'amore reciproco, la tendenza che conduce l'uomo a fare per gli altri ciò ch'ei vorrebbe si facesse da altri per lui", frutto della libertà che "è il diritto che ogni uomo ha d'esercitare, senza ostacoli e restrizioni, le proprie facoltà nello sviluppo della propria missione speciale e nella scelta dei mezzi che possono meglio agevolarne il compimento".

Il libero esercizio delle facoltà individuali non poteva in alcun caso violare i diritti altrui. La missione speciale di ogni uomo doveva mantenersi in armonia con la missione generale dell'umanità. La religione di Mazzini è quella del dovere, al quale deve accompagnarsi il diritto, come espressione del dovere compiuto.

I sottoscrittori italiani dell'Atto della *Giovine Europa* furono, con Giuseppe Mazzini, Luigi Amedeo Melegari (Castelnuovo di Sotto, Reggio Emilia 1805 - Berna 1881) che collaborò a Mar-

siglia con lui alla fondazione della *Giovine Italia* e alla redazione della rivista omonima.

Melegari si staccò, negli anni successivi, da Mazzini subendo l'influenza del polacco Towianski. Tornò nel 1848 in Italia, ottenendo a Torino la cattedra di Diritto costituzionale e l'elezione a deputato al Parlamento subalpino, poi a quello italiano.

Assolse la funzione di Ministro degli Affari Esteri, nel Governo Depretis, dal marzo 1876 al dicembre 1877. Tornò poi a Berna alla sua funzione diplomatica fino alla morte.

Altro firmatario fu Carlo Bianco, Conte di Saint-Jorioz (Barge 1795- Bruxelles 1843), tenente nell'Esercito del Regno di Sardegna. Fu tra gli iniziatori, ad Alessandria, dei moti del 1821. Condannato a morte in contumacia, andò esule in Spagna, in Grecia e a Malta, ove, nel 1830, pubblicò la sua opera maggiore *Della guerra di insurrezione per bande applicata all'Italia*, ove teorizzava la guerra partigiana per ottenere l'unità d'Italia e la soluzione repubblicana.

Nel 1831 aderì, a Marsiglia, alla *Giovine Italia* di Mazzini, del quale fino al 1834 fu uno dei più intimi collaboratori. Partecipò alla spedizione di Savoia nel febbraio del 1834 e, dopo la firma dell'*Atto di fratellanza della Giovine Europa*, si trasferì a Bruxelles, ove morì.

Altro firmatario fu Giovanni Ruffini (Genova 1807-Taggia, Imperia, 1881), che, con gli altri due fratelli Jacopo (che si suicidò in carcere per non rivelare i nomi degli altri congiurati) e Agostino, che cofirmerà l'*Atto di fratellanza della Giovine Europa*, appartenne ai più intimi di Mazzini.

Riparò all'estero e visse a Marsiglia, Londra, Parigi, insegnando l'italiano, facendo il traduttore di libretti d'opera (ne compose uno originale per Donizetti: *Il Don Pasquale*).

Nel 1848 tornò in Italia e fu eletto deputato al Parlamento subalpino. Dopo la sconfitta di Novara del marzo 1849, si ritirò dalla vita politica e tornò a Parigi, ove scrisse romanzi d'intonazione romantica e patriottica. Nel 1874 ritornò in Italia, ritirandosi a Taggia.

Suo fratello Agostino Ruffini (Genova 1812- Taggia, Imperia 1855) si iscrisse nel 1830 alla Facoltà di Giurisprudenza dell'Uni-

versità di Genova, ove conobbe e collaborò alle battaglie letterarie e politiche di Giuseppe Mazzini, insieme ai suoi fratelli.

Aderì nel 1831 alla *Giovine Italia* e prese parte alla spedizione in Savoia del febbraio 1834. Visse a fianco di Giuseppe Mazzini in Svizzera e con lui, nel gennaio del 1837, raggiunse Londra.

Gradatamente si staccò dalle idee mazziniane e si dedicò agli studi letterari, accettando un insegnamento privato a Edimburgo. Rientrò nel 1848 in Italia e fu eletto deputato nella prima legislatura del Parlamento subalpino. Fu poi nominato Provveditore agli Studi di Genova.

I firmatari dell'*Atto di fratellanza* della *Giovine Italia* erano persone colte, razionali, consapevoli e coraggiose. Essi hanno dato inizio ad un ideale di Unione Europea, che noi vediamo soltanto ai nostri tempi in parte realizzato.

Le vicende personali portarono tre di loro ad essere deputati nel Parlamento subalpino (Melegari, Giovanni e Agostino Ruffini). Essi si inserirono in quel clima che portò a seguire l'intuizione mazziniana della unità ed indipendenza nazionale, mettendo da parte la soluzione repubblicana.

Giuseppe Mazzini, invece, continuò la sua battaglia per la Repubblica e, tuttavia, scrisse una lettera al Re Carlo Alberto, invitandolo a capeggiare il processo unitario e di indipendenza nazionale. Se lo avesse fatto, senza equivoci, egli stesso avrebbe messo da parte la questione istituzionale da ripresentare una volta riunita la patria.

Ma, oltre l'Europa, Mazzini pensava all'umanità e alla *Santa alleanza dei popoli*, all'Alleanza repubblicana universale, che avrebbe dovuto, nella dimensione del dovere, elevare ogni essere umano alla comprensione della sua missione nel mondo. Era questa una esigenza che univa la concezione mazziniana e la prospettiva di religione civica del suo pensiero politico.

Su Mazzini continuò a pendere la condanna a morte, mai cancellata, nonostante che l'unità d'Italia fosse stata fatta con la collaborazione, il sacrificio e l'impegno militare di molti repubblicani, che militarono nella spedizione dei Mille sotto Garibaldi.

A Teano si consegnò al Re Vittorio Emanuele II l'Italia meridionale conquistata. Invano Mazzini e Cattaneo invitarono

Garibaldi a negoziare una scelta referendaria sulla questione istituzionale e di autonomia. Probabilmente, non erano ancora maturi i tempi, che poi maturarono nel 1946.

Mazzini continuò il suo apostolato. Venne in Italia, esule in patria, morì a Pisa con la cittadinanza onoraria di Grenchen (Svizzera), ma ancora con la condanna a morte del Governo piemontese. Oltre centomila persone raggiunsero Pisa per seguirne i funerali e, nel tempo, i suoi discepoli, nutrendosi dei suoi scritti, tennero alta la fiaccola di quella religione civile che è la democrazia pura, ancora da realizzarsi in Italia e fuori d'Italia.

Rientrano, quindi, nella logica di questa tradizione politica e culturale coloro che si dichiararono suoi discepoli e, continuarono il buon combattimento: da Ernesto Nathan, a Nello Rosselli, da Ernesto Rossi a Carlo Sforza, da Ugo Della Seta a Randolfo Pacciardi.

L'ammaestramento continua ancora e va conosciuto, perché Mazzini è ancora esule in patria, nonostante gli sforzi di alte personalità come i Presidenti della Repubblica Luigi Einaudi e Carlo Azeglio Ciampi.

Per questo motivo le celebrazioni del bicentenario della sua nascita dovrebbero, anzitutto, far scoprire agli italiani questa eredità tenuta finora pressoché nascosta. Soltanto così si potranno fare gli italiani, gli europei, i cittadini del mondo, degni della sacralità della vita e del dovere di renderla degna per ogni uomo, ovunque sia.

Giuliana Limiti

LE FORESTE, UNA RISORSA PER LO SVILUPPO

di Luciana Delfini e Luciana Sacchet

Lo sviluppo sostenibile è oggi concepito come un insieme tridimensionale di ambiente, economia, società. Abbandonata negli anni la fase strettamente economica, che misurava lo sviluppo soltanto attraverso il prodotto interno lordo, si è pervenuti a un concetto di sviluppo più complesso con sfaccettature che si intrecciano tra loro, legando economia e ambiente, ambiente e società.

Il moltiplicarsi degli inquinamenti, dello spreco delle risorse naturali e delle minacce ecologiche globali ha indotto la comunità internazionale a riflettere sul reale pericolo che la crescita al *trend business as usual* può rappresentare per l'ambiente. Nello stesso tempo, proprio per operare strategie politiche di *debatment pollution*, è necessario produrre nuove tecnologie e questo non può avvenire che in un contesto di crescita. Allora, piuttosto che opporre l'ambiente naturale alla crescita, perché non provare a renderli compatibili, utilizzando gli strumenti economici per la sua protezione?

La consapevolezza che non soltanto i sistemi naturali, ma anche quelli sociali ed economici, sono sistemi complessi, ha suggerito una nuova visione della politica internazionale dell'ambiente più dinamica e adattativa e, conseguentemente, la necessità di nuove misure per poter affrontare cambiamenti ormai imperativi.

Le politiche di sviluppo hanno iniziato, pertanto, a tracciare percorsi diversi da quelli sino allora seguiti. La stessa unità di riferimento territoriale stava cambiando. La transnazione-

lità dei fenomeni causati dall'inquinamento, determinata dal fatto che tutti gli Stati concorrono a provocare esternalità ambientali internazionali e che, a loro volta, tutti ne potrebbero essere pregiudicati, ha reso globale il bisogno di piani d'azione congiunti.

Alla globalità degli eventi sono connesse, inoltre, altre caratteristiche dell'ambiente: quella dell'incertezza - che riguarda sia i fenomeni fisici e biologici, sia quelli economici espressi dai costi delle politiche ambientali - e quella dell'irreversibilità. L'ambiente è una risorsa finita, soltanto in parte rinnovabile, e con una limitata capacità di carico, oltre la quale il danno provocato diventa irreversibile.

L'aumento delle modificazioni antropiche e la conoscenza ancora *imperfetta* dei sistemi naturali e della loro capacità di reagire in situazioni di *stress* ambientale hanno indotto la comunità internazionale ad interrogarsi sulla propria attitudine a governare l'incertezza e sulla necessità di creare nuovi modelli economico-finanziari.

Da queste considerazioni prendeva avvio, politicamente, il concetto di *sviluppo sostenibile* nella sua più vasta accezione di equità dei bisogni infra-generazionali e inter-generazionali.

Nel 1987 la Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo delle Nazioni Unite nel rapporto conclusivo, *Rapporto Brundtland*, ha definito lo sviluppo sostenibile come quello che "garantisce il soddisfacimento dei bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri" ed ha affermato con molta chiarezza la necessità di un'integrazione tra ambiente e sviluppo, concepiti come fattori inseparabili fondamentali per la salvaguardia del pianeta.

La eco di interesse suscitata da questo rapporto è stata tale che l'Assemblea generale dell'ONU ha convocato a Rio de Janeiro, nel giugno del 1992, una Conferenza internazionale sullo sviluppo sostenibile, che nella sua Dichiarazione, espressa in 27 punti, ha individuato i diritti e le responsabilità delle nazioni nei confronti dello sviluppo e del benessere dei popoli.

Dall'*Earth Summit* sono scaturiti due trattati globali giuridicamente vincolanti - considerati pietre miliari in tema di am-

biente e relativi al cambiamento climatico e alla biodiversità - un documento programmatico, l'*Agenda 21* e una dichiarazione di principi per la gestione, la conservazione e lo sviluppo sostenibile delle foreste.

Nel decennio successivo alla Conferenza di Rio, i negoziatori, attraverso la promozione di programmi nazionali ed internazionali, hanno conseguito progressi attraverso ulteriori accordi, come quello sulla desertificazione e sulla definizione del Protocollo di Kyoto. Con quest'ultimo, redatto ed approvato nel corso della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici, erano stabiliti limiti vincolanti per le emissioni di carbonio ad un livello tale da prevenire disastrosi mutamenti climatici causati da attività antropogeniche.

Le Conferenze di New York del 1997 e di Johannesburg del 2002 dovevano, nelle intenzioni delle nazioni partecipanti, segnare le tappe del cammino intrapreso nel 1992, valutandone i risultati raggiunti e dando nuovi impulsi alle tematiche dibattute, anche in virtù dell'evoluzione delle conoscenze scientifiche di cui si è ampiamente arricchita la materia.

L'intensa attività diplomatica degli ultimi decenni ha generato il proliferare di Convenzioni e Trattati. Nei passati venti anni sono stati firmati oltre duecento accordi ambientali internazionali, mentre il numero dei concordati bilaterali supera sicuramente il migliaio. Negli ultimi 30 anni, inoltre, è fortemente aumentato il numero dei Paesi che hanno sottoscritto le più importanti Convenzioni internazionali.

Gli accordi ambientali multilaterali sono stati, nel recente passato, gli strumenti più potenti per fronteggiare i problemi ambientali, tanto che nessun altro settore politico è stato caratterizzato da così importanti processi negoziali. Ma il raggiungimento di un accordo a livello internazionale è solo la prima fase di un procedimento ben più complesso, che si concretizza nella verifica degli impegni presi in sede negoziale e nel successivo momento della reale attuazione.

È, dunque, necessario che i singoli Paesi si adoperino a promulgare e ad applicare leggi ambientali, le più idonee nei loro specifici contesti fisici, climatici e culturali, per raggiungere

gli obiettivi stabiliti dalla *partnership* globale. *Think globally, act locally* è l'espressione che racchiude la filosofia di questa fase della politica internazionale, basata su nuove forme di collaborazione e sulla crescente necessità di integrare le problematiche economiche, ambientali e sociali.

Adottare *politiche* di sostenibilità comporta, dunque, scelte differenti operate dai singoli Stati, in relazione ai propri modelli economico-sociali: scelte che si sono indirizzate verso politiche di non rimpianto (*no regret policy*), mediante un approccio di *risk adverse*; oppure politiche di impegno e revisione (*pledge and review*), basate su impegni soggetti a continue verifiche; oppure politiche attendiste del tipo *wait and see*.

Le nuove tendenze di politica ambientale sono, comunque, orientate non soltanto a reprimere singoli comportamenti dannosi, ma a modificare il sistema di produzione e di consumo. Questo passaggio è stato determinato sia dall'accresciuta complessità della regolamentazione ambientale e dall'alto costo della stessa, sia dalla constatazione che l'approccio *command and control*, seppure necessario per gestire lo sviluppo economico, non si è dimostrato, da solo, pienamente efficace per governare la rapida evoluzione del mondo industriale.

L'utilizzo di strumenti economici di mercato, basati sulla logica della concertazione e degli accordi volontari del settore privato, dovrebbe rivelarsi premiante per le industrie che intendono migliorare le proprie *performance* ambientali, perché facilitate da un rapporto meno rigido e più cooperativo, che vede con favore azioni preventive e non successive: un passaggio da soluzioni *end of pipe* a *life-cycle analysis*.

La logica, che tende a utilizzare il sistema economico, anziché contrastarlo, si avvale di un'adesione concertata e condivisa per raggiungere obiettivi comuni.

Il percorso è complesso, ma l'acquisita sensibilità della società civile e imprenditoriale è la risposta al cambiamento culturale e metodologico in parte rappresentato dalla variazione qualitativa degli strumenti elaborati per orientare lo sviluppo verso principi di sostenibilità, come, per esempio, quelli contenuti nel sistema delle certificazioni.

Queste possono essere considerate vere e proprie tecniche di gestione, che rendono le problematiche ambientali parte integrante della produzione, attraverso il rispetto degli *standard* normativi e il controllo finalizzato alla prevenzione.

Le certificazioni hanno avuto il loro maggiore sviluppo nel campo delle foreste per l'importanza che queste hanno nel mantenimento degli equilibri socio-ambientali ed ecologici.

Nell'ambito della gestione delle risorse forestali, il concetto di *produzione sostenibile*, in riferimento alla produzione di legno (e quindi al reddito) era già noto fin dai primi del 1800. Si sosteneva, infatti, la necessità di garantire, alle generazioni future, la possibilità di ottenere profitti dalle foreste nella stessa misura di cui godeva la generazione presente. Concetto questo espresso con nuova enfasi nella *Dichiarazione sui principi forestali di Rio*, che, pur non essendo vincolante dal punto di vista giuridico, rappresenta una sorta di codice di condotta da applicare, a livello globale, a tutte le foreste.

Le foreste costituiscono il bioma più diffuso della terra con un'estensione di circa il 30 per cento della superficie territoriale globale. Nell'ultimo decennio, l'erosione di 161 milioni di ettari di foreste naturali e seminaturali del patrimonio mondiale è avvenuta con un ritmo senza precedenti, tale da focalizzare l'attenzione della politica mondiale.

In Europa si sta verificando una tendenza inversa. La superficie forestale è aumentata in virtù dei programmi di afforestazione, riforestazione e riconversione in bosco delle superfici agricole marginali e abbandonate, adottati per intensificare la lotta contro gli inquinamenti e per contrastare il cambiamento climatico del continente, agendo le foreste anche da serbatoi in grado di immagazzinare l'anidride carbonica (CO₂).

Le foreste dei venticinque Paesi dell'Unione Europea coprono un territorio di circa 160 milioni di ettari, il 35 per cento della superficie europea, di cui 117 sono utilizzati per la produzione di legno. Questi dati mostrano come le foreste rappresentino la più importante componente naturale dell'Europa.

L'assenza di una base giuridica di politica forestale nei trattati costitutivi dell'Unione Europea ha determinato la necessità

di inserire ogni azione relativa alle foreste in normative di politica agricola comune, regionale e commerciale. Sono state adottate, pertanto, misure prive di carattere sistematico, ma che hanno, comunque, inciso sulle risorse forestali.

Dal 1989, con l'adozione del *Programma di azione forestale* da parte del Consiglio d'Europa, le politiche intraprese sono state indirizzate verso obiettivi più precisi, definiti, nel corso degli anni, in molteplici Conferenze ministeriali per la protezione delle foreste.

Nella terza Conferenza, tenutasi a Lisbona nel 1998, la Commissione europea si è impegnata a migliorare il coordinamento e la complementarietà tra le azioni comunitarie e quelle nazionali. Sono, infatti, gli Stati membri, in virtù della sussidiarietà, ad assicurare la gestione del patrimonio forestale, mentre le norme comunitarie - Regolamenti CEE n.3528/86 e n.2158/92 - riguardano la tutela delle foreste contro gli incendi e contro l'inquinamento atmosferico, le misure forestali nel quadro della politica di sviluppo agricolo, nonché la ricerca.

Questo impegno si è concretizzato, dopo un lungo *iter* preparatorio, conclusosi con la pubblicazione del Regolamento CE n. 2152/2003, riguardante la creazione di un sistema di monitoraggio europeo delle foreste e delle interazioni ambientali della Comunità: il *Forest Focus*.

Studi e progetti per la conservazione e riabilitazione delle foreste, da parte di organismi internazionali, hanno avuto per oggetto anche problematiche relative alle risorse finanziarie e al commercio.

La forte crescita nel mondo del *consumo responsabile* è uno dei motivi che ha stimolato la richiesta di strumenti idonei a garantire ai consumatori l'acquisto di prodotti *environmental friendly* non provenienti da aree di distruzione, bensì da aree gestite in forma sostenibile.

Anche le produzioni forestali sono state condizionate da queste evoluzioni del mercato: la creazione di *Ecolabel* (Regolamento CE n. 88/92) e la eco certificazione dei sistemi di gestione forestali sono gli strumenti che hanno maggiormente coinvolto gli operatori del settore.

Infatti, il concetto di certificazione è strettamente legato a quello di eco-efficienza, perché tende ad unire una gestione appropriata dell'ambiente agli interessi delle imprese, stimolandone la competitività attraverso: l'offerta di prodotti eco-compatibili, che permettano un ritorno di immagine e l'accesso ai mercati di nicchia; le agevolazioni finanziarie per la prevenzione dell'inquinamento; i vantaggi assicurativi per il minor rischio ambientale; i nuovi strumenti di incentivazione.

In Europa i più diffusi e accreditati sistemi di certificazione sono il *Forest Stewardship Council*, il *Pan-European Forest Certification* e ISO (14001/04), i quali seguono due diversi approcci:

– il *System-based approach*, basato sul livello di organizzazione gestionale dell'impresa nella realizzazione della propria politica ambientale, a cui si rifà sostanzialmente la certificazione secondo le norme ISO 14.001-04;

– il *Performance-based approach*, basato sul livello di raggiungimento di determinati criteri di gestione forestale predefiniti a livello internazionale ed eventualmente meglio specificati su scala nazionale e locale, e di validità generale per tutte le imprese di settore.

In conclusione, si può constatare che tutta la politica ambientale europea sviluppa concetti convergenti nella combinazione delle tre dimensioni fondamentali dello sviluppo durevole (durabilità economica, ambientale e sociale) e mira ad applicare lo stesso concetto di sviluppo durevole alla gestione forestale e all'approccio ecosistemico della gestione forestale.

Luciana Delfini e Luciana Sacchet

SEGNALAZIONI

UNITÀ EUROPEA, GEOPOLITICA E GLOBALIZZAZIONE, a cura di *Francesco Perfetti e Giulio Ravasi*, Edizioni Nagard, Milano 2003, pp. 360

Qual è il rapporto tra geopolitica e globalizzazione? Quale quello tra unità europea, geopolitica e globalizzazione? A questi e ad altri temi analoghi ha cercato di rispondere un ciclo di Conferenze da parte dei maggiori specialisti, ora ordinate e raccolte in un volume della Fondazione Dragan.

La pubblicazione si apre con la documentazione di una Tavola rotonda su un tema quanto mai attuale: "Ebraismo, Cristianesimo e Islam. Dialogo fra le religioni e incontro di civiltà".

La conclusione dell'interessante dibattito è stata tratta da Guido Rossi e merita di essere citata: "L'esclusivismo confessionale non riconosce possibilità di salvezza per i fedeli delle altre confessioni e l'eliminazione di questo esclusivismo sarebbe il primo passo per una vera azione contro tutti i terrorismi e per una vera libertà religiosa".

Tornando al tema dei rapporti tra globalizzazione e geopolitica, la proiezione è stata tenuta dal generale Carlo Jean, docente di Studi strategici alla Università Luiss di Roma, il quale, tra l'altro, ha messo in evidenza come l'attacco terroristico alle *Torri gemelle* di New York abbia rappresentato "una svolta epocale nella politica mondiale, perché si sono modificate radicalmente le percezioni che gli Stati Uniti hanno di se stessi, del loro futuro e del futuro del mondo".

Sul terrorismo, sulle sue cause e sul modo di prevenirlo ha dedicato la sua relazione l'Ambasciatore Roberto Toscano, mentre il Ministro Giorgio Bosco ha affrontato il rapporto assai complesso tra l'Unione Europea e gli Stati nazionali.

Altri interessanti temi hanno visto la partecipazione di eminenti studiosi, tra cui Cecchi Paone, Galasso, Nelli Feroci, Bedeschi, Casini, Cristin, Zaslavsky e Melchionni, che, tra l'altro, ha messo in evidenza il fattore culturale. Qui basti dire che si tratta di un libro importante ed attuale. (*Enrico Serra*)

L'UNIONE EUROPEA TRA ALLARGAMENTO E TRATTATO COSTITUZIONALE, a cura di *Fabio Raspadori e Marcello Signorelli*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2005.

Il 9 maggio 1945 le Forze armate tedesche ricevevano l'ordine di deporre le armi. La Germania, ridotta ormai ad un cumulo di macerie fumanti, si arrendeva così alle potenze alleate vincitrici della Seconda guerra mondiale.

Cinque anni dopo, in questo stesso giorno, a Parigi, nello storico Salone dell'Orologio al Quai d'Orsay, il Ministro degli Esteri francese Robert Schu-

man convocava una conferenza stampa nella quale proponeva che la Francia e la Germania ed altri Paesi, che volessero aderire all'iniziativa, mettesero in comune le loro industrie del carbone e dell'acciaio sotto l'egida di una Autorità sovranazionale. Con questa proposta, che darà luogo a quello che sarà poi chiamato il *Piano Schuman*, si compiva il primo passo decisivo del processo di integrazione europea.

Il 9 maggio, giorno nel quale ogni anno celebriamo la *Giornata dell'Europa*, è divenuto, quindi, una data altamente significativa nella moderna storia europea, poiché ricorda, al tempo stesso, la conclusione di un'immane tragedia e l'avvio di un grandioso processo di integrazione economica e politica del continente senza precedenti nella storia.

Nel 2004 la *Giornata dell'Europa* ha assunto un significato del tutto particolare e veramente straordinario, perché questa ricorrenza è caduta qualche giorno dopo la conclusione della più grande operazione di allargamento dell'Unione Europea. Il 1° maggio 2004, infatti, dieci nuovi Paesi sono entrati nell'Unione, la quale risulta oggi composta da venticinque Stati membri ed ha raggiunto un livello assai prossimo a quella che sarà probabilmente la sua dimensione definitiva.

Per la prima volta nella loro storia, i Paesi dell'Europa occidentale e quelli dell'Europa orientale, sulla base di un mutuo consenso e con parità di diritti e di doveri, si trovano oggi riuniti in una realtà sovranazionale alla quale sono demandate fondamentali funzioni nei campi della cooperazione e dell'integrazione politica, economica e culturale; nella politica estera e di difesa comune; nel campo della giustizia e della sicurezza interna.

La Facoltà di Scienze Politiche e il Dipartimento di Economia dell'Università di Perugia, nel solco di una tradizione che vede da molti anni l'attenzione di questa Università verso le vicende e i problemi dell'unificazione europea, hanno deliberato di sottolineare l'importanza dell'attuale momento storico dedicando alla *Giornata dell'Europa 2004* un Convegno di studi volto ad approfondire, con approccio interdisciplinare, i problemi posti dall'allargamento e dal nuovo assetto dell'Unione Europea, che dovrebbe entrare in funzione se il Trattato costituzionale sarà ratificato.

Il volume raccoglie le relazioni e gli interventi svolti al Convegno, al fine di renderli disponibili a tutti coloro che sono interessati alla conoscenza di questi problemi, sia nei loro aspetti politici e istituzionali, sia nei loro aspetti economici.

Agli aspetti politici generali sono rivolte una serie di relazioni. Fra queste la relazione dell'ambasciatore Francesco Corrias, che ha sottolineato come l'allargamento possa costituire l'occasione di una presa di coscienza dei profondi mutamenti intercorsi nella situazione europea e mondiale e una nuova base per un rilancio del processo di integrazione europea; quella di Luciano Tosi, che fornisce un'ampia prospettiva storica che inquadra il processo di allargamento e ne valuta i riflessi anche per i Paesi dell'ex Unione Sovietica; quelle di Armando Pitassio e di Milica Uvalic, particolarmente rivolte all'analisi della situazione politica e sociale dei Paesi dell'Europa orientale, già entrati nell'Unione, e di quelli che ne sono ancora al di fuori, come alcuni Stati sorti dalla disintegrazione della Jugoslavia.

Una ben documentata relazione di Fabio Raspadori passa in rassegna le riforme istituzionali recentemente adottate in Europa in vista dell'allargamento e dell'eventuale assetto costituzionale dell'Unione.

Più particolarmente dedicate allo studio dei problemi economici sono le relazioni di Stefano Manzocchi, che esamina le politiche monetarie e fiscali dell'Europa in trasformazione, dall'introduzione dell'*Euro* alle prospettive dell'allargamento; quella di Carlo Andrea Bollino, volta all'analisi del Patto di stabilità e crescita e del suo significato per la politica economica europea; e quelle di Cristiano Perugini e di Marcello Signorelli, che esaminano i problemi del mercato del lavoro e della strategia europea dell'occupazione nella prospettiva dell'allargamento.

Nell'appendice del volume è riportato il testo completo del Trattato costituzionale e ciò rende il volume assai utile anche a fini didattici e di documentazione. (*Antonino Tramontana*)

BRASILE, di *Roberto Nocella*, Editori Riuniti, Roma, 2004, pp. 158, ISBN 88-359-5577-7, € 9,00.

Unità, grandezza e futuro sono i tre elementi di cui si nutre la nazione brasiliana. Tale trinità si è andata rafforzando nel corso della storia del Brasile a tal punto che il Paese ha ora mobilitato tutte le sue risorse affinché il futuro da grande potenza, tanto agognato sin dai tempi della Società delle Nazioni, divenga finalmente realtà.

È questo l'obiettivo della politica estera dell'Itamaraty, la cui diplomazia è portatrice di una sorta di *coscienza storica*. Non a caso furono proprio le conoscenze storiche di Alexandre de Gusmão a rendere possibile la conclusione del Trattato di Madrid del 1750 con il quale venne interamente ridisegnata la mappa dei confini dell'America del Sud. Lo stesso dicasi del Barone di Rio Branco, Ministro degli Esteri dal 1902 al 1912, che oltre che storico era soprattutto un geografo.

Tale diplomazia non ha, tuttavia, dispiegato ancora tutto il suo potenziale. Dopo la fine della *década perdida*, ossia gli anni Ottanta (nel corso dei quali, sia detto per inciso, il Brasile assieme ad altri Stati dell'area ha guadagnato la democrazia), Brasilia ha iniziato a riflettere sul modo attraverso il quale inserirsi da protagonista nelle dinamiche internazionali, quasi che il subcontinente avesse vissuto sino ad allora in una zona periferica del mondo, avvertendo soltanto la risacca di grandi eventi comunque lontani.

È stata così posta enfasi al Mercosur e di seguito all'intera America del Sud quale sola unità realizzabile di un'America Latina troppo sfilacciata. Sono stati, infine, intensificati i progetti di cooperazione con India, Sud Africa e Cina. Con Berlino e Tokyo (oltre che con Nuova Delhi e Pretoria) è stato, inoltre, costituito una sorta di asse per la riforma del Consiglio di Sicurezza dell'ONU.

Quest'intreccio tra storia e geopolitica brasiliana, che non manca di riverberarsi sulla politica interna ed estera dell'Amministrazione Lula, è egregiamente dipanato da un giovane diplomatico italiano, Roberto Nocella, at-

tualmente in servizio presso l'Ambasciata d'Italia a Jerevan. Nocella ripercorre l'intera traiettoria brasiliana, dando mostra non soltanto di sapere scrivere molto bene, ma anche di essere assolutamente padrone dell'argomento. Il lettore è, infatti, condotto per mano oltreoceano e collocato proprio nel punto esatto da cui i brasiliani vedono il mondo. Lasciatevi trasportare. (*Giovanni Armillotta*)

SCRITTI SCELTI DI UGUCCIONE RANIERI DI SORBELLO, a cura di *Elena Dundovich* e di *Ruggiero Ranieri*, Olschki Firenze, 2004, pp. 500.

Uguccione Ranieri (1906-1969) è stato intellettuale poliedrico, giornalista, scrittore, docente universitario, ecc. La prima parte della sua vita, o meglio gli anni dal 1936 al 1940 circa, li trascorse negli Stati Uniti, quale docente di italianistica nell'Università di Yale.

Cominciò allora una sua personale visione del mondo, che non andrà mai disgiunta dalla sua capacità di esprimersi e di scrivere indifferentemente in lingua italiana ed inglese.

Avvertì allora l'impossibilità di creare un ponte culturale tra l'Italia e gli Stati Uniti, almeno fino a quando fosse durato il regime fascista. Soltanto dopo la caduta di quest'ultimo egli poté impegnarsi attivamente nella Resistenza prima e poi nella ricostruzione del Paese, collaborando attivamente con gli alleati.

Cominciò così la sua attività giornalistica in Italia ed all'estero, contribuendo alle maggiori campagne civili e culturali.

Disponiamo ora, grazie soprattutto al figlio Ruggiero Ranieri, che ha creato un'apposita Fondazione negli Stati Uniti, del volume sopra citato.

Il libro assai bene ben ordinato ed edito, si divide in sei capitoli preceduti da una descrizione del personaggio da parte di Roger Absalom, che lo definisce "eroe del nostro tempo" e da un saggio di Antonio Varsori sui rapporti tra Italia e Stati Uniti durante il fascismo e nel dopoguerra.

Il capitolo primo raccoglie gli scritti giovanili, compresi quelli pubblicati su riviste straniere. Il Capitolo secondo gli scritti di guerra e di politica del periodo 1938-1953. Il capitolo terzo testi in prosa e in versi, novelle, commedie, conferenze ecc.

Gli altri capitoli riproducono gli scritti pubblicati in lingua inglese su riviste straniere e riguardano avvenimenti artistici, letterari, poetici, spunti di romanzi ecc. La raccolta è a cura di Marina Bon Valsassina, di Marco Nicoletti e di Claudio Minciotti Tsoucas.

Particolarmente importanti, a mio parere, sono i saggi dedicati a *Il sapore della storia* ed a *Il gusto della ricerca*, in quanto contengono opinioni importanti per seguire e studiare il filo storico della sua vita.

Gli scritti di questo genio poliedrico, che sapeva studiare, ricercare e raccontare, costituiscono uno strumento prezioso per chi voglia capire ed approfondire questo tipo di tematica. (*Enrico Serra*)

PUBBLICAZIONI RECENTI

IL VATICANO DI DI PIO XII, di *Harold H. Tittmann, jr.*, Corbaccio 2005, pp. 236, Euro 18,00.

Nella collana diretta da Sergio Romano, le memorie di un diplomatico americano durante la Seconda guerra mondiale. Queste memorie sono state riviste dal figlio, Harold Tittmann III, che le ha integrate con informazioni storiche e con i suoi ricordi personali degli anni dell'adolescenza trascorsi in Italia e in Vaticano durante la Seconda guerra mondiale.

IL SECOLO CINESE, di *Federico Rampini*, Mondadori 2005, pp. 350, Euro 15,00.

Storie di uomini, città e danaro della fabbrica del Mondo. L'opera più completa e attuale sulla realtà della Cina economica, che preoccupa l'Occidente.

AMERICA E LIBERTÀ, di *Furio Colombo*, Baldini e Castoldi Dalai ed. 2005, pp. 116, Euro 13,00.

Il sottotitolo dell'opera è: *Da Alexis de Tocqueville a Giorgio Bush*. In queste pagine Furio Colombo - direttore dell'"Unità" fino al 15 marzo 2005 - si chiede se non sia possibile che esista un'America immaginaria, un'America che ci siamo inventato per poter scaricare su di essa passioni, attese, speranze, odi, malintesi, accuse, leggende; per poter dirne tutto il male possibile e pensarla come l'origine di tutti i complotti del mondo; e, allo stesso tempo, vederla, descriverla, praticarla, frequentarla come il luogo nel quale si possono realizzare sogni.

1947, di *Giulio Andreotti*, Rizzoli 2005, pp. 200, Euro 16,00.

L'anno delle grandi svolte nel diario di un protagonista.

I GRANDI PROTAGONISTI DEL POPOLARISMO ITALIANO, di *Sandro Fontana*, ed. Rotas 2005, pp. 176, Euro 10,00.

Dal Partito Popolare Italiano al Partito Popolare Europeo, dall'appello agli "uomini liberi e forti" del 1919, fino, quasi, ai nostri giorni. Il Novecento visto attraverso tre protagonisti della vita politica e sociale del nostro Paese: Luigi Sturzo, Alcide De Gasperi, Aldo Moro.

LA QUARTA SPONDA, di *Sergio Romano*, Corbaccio 2005, pp. 298, Euro 17,50.

L'opportuna riedizione del lavoro di Romano apparso nel 1977. Il sottotitolo del volume è: *La guerra di Libia: 1911-1912*. L'opera originaria è stata aggiornata con un ampio capitolo sulla Libia di Gheddafi. Scrive l'autore: "Questo capitolo di storia italiana è importante in prospettiva per la storia europea e per il nazionalismo arabo; è una guerra che annuncia gli attuali conflitti fra Occidente e Islam".

VINCERE LA PAURA, di *Magdi Allam*, Mondadori 2005, pp. 196, Euro 16,50.

Il sottotitolo del libro è: *La mia vita contro il terrorismo islamico e contro l'incoscienza dell'Occidente*. Opera particolarmente interessante ed istruttiva. Da non perdere.

IL PENSIERO POLITICO CONTEMPORANEO, di *Hans Fenske*, Il Mulino 2004, pp. 322, Euro 11,50.

La riedizione aggiornata e riattualizzata del classico di Hans Fenske sulla storia del pensiero politico contemporaneo dalla fine del Settecento ad oggi. Una particolare attenzione è rivolta alle tendenze attuali del fondamentalismo islamico.

OCCIDENTALISMO, di *Ian Buruma e Avishai Margalit*, Einaudi 2004, pp. 164, Euro 11,50.

Se non comprendiamo l'origine dell'odio verso l'Occidente, non possiamo proprio fermare la distruzione dell'umanità. Un rifiuto polemico dello *scontro di civiltà* di Huntington. Buruma insegna a New York e Margalit a Gerusalemme.

DESTINO MANIFESTO. L'ESPANSIONISMO AMERICANO E L'IMPERO DEL BENE, di *Anders Stephanson*, Feltrinelli 2004, pp. 190, Euro 19,50.

La storia dell'idea di "eccezionalismo messianico" americano a partire dai primi insediamenti inglesi nel Nordamerica e poi del successivo periodo di espansionismo territoriale fino agli anni della *guerra fredda*; infine, dal periodo della Presidenza Reagan all'11 settembre 2001. L'espressione "destino manifesto" dell'America fu coniata nel 1845 nel corso del conflitto contro il Messico e fu poi riattualizzata, negli anni della *guerra fredda*, contro l'Impero del Male comunista.

George W. Bush si è messo in perfetta sintonia con questa "tendenza messianica" tradizionale, carica di fanatismo religioso antistorico, isolazionista

e aggressivo. L'autore, svedese, ha insegnato a Göteborg e ad Oxford; oggi insegna alla Columbia University di New York.

CATENE DI COMANDO, di *Seymour M. Hersh*, Rizzoli 2004, pp. 396, Euro 18,00.

Dall'11 settembre 2001 allo scandalo delle prigioni di Abu Graib. Un maestro del giornalismo americano investigativo racconta la verità sull'occupazione statunitense dell'Iraq.

LA QUESTIONE ENERGETICA. ECONOMIA, POLITICA, GOVERNANCE GLOBALE, di *AAVV*, Donzelli 2005, pp. 118, Euro 12,00.

Studiosi dell'ambiente, politici, economisti, esperti di relazioni internazionali discutono delle questioni essenziali connesse con lo scenario energetico mondiale del nuovo millennio.

Il testo, che raccoglie contributi di vari autori, è curato da Luigi Paganello.

PANEUROPA. GEOGRAFIA E STORIA DI UN'IDEA, a cura di *Gianfranco Lizzo*, Utet 2004, pp. 230, Euro 22,00.

I più qualificati esperti in materia affrontano, in un quadro storico e globale, i principali problemi che il cammino dell'Europa si è trovato e si trova davanti nel suo fatale allargamento, in particolare verso l'Est. Il curatore dell'opera insegna Geografia politica alla Facoltà di Scienze politiche della "Sapienza" di Roma.

DALL'EUROPA ALL'EURO, DALL'EURO ALL'EUROPA, di *Carlo Azeglio Ciampi*, Treves 2004, pp. 402, Euro 30,00.

Trentasei discorsi del Presidente Ciampi sull'Europa dal 1993 al 1999. Il curatore del volume è Fabrizio Galimberti.

UNA CERTA IDEA DELL'EUROPA E DELL'AMERICA, di *Gianni Agnelli*, Einaudi 2005, pp. 336, Euro 17,50.

I discorsi (1967-2002) di uno dei protagonisti della storia economica italiana del dopoguerra, Gianni Agnelli, scomparso nel 2003. Il volume è stato curato da Valerio Castronovo.

LA COSTITUZIONE EUROPEA. UN PRIMO COMMENTO, a cura di *Franco Bassanini* e *Giulia Tiberi*, Il Mulino 2004, pp. 372, Euro 19,00.

Oltre 25 studiosi e politici formulano a caldo un primo commento alla nuova Costituzione europea. La prefazione è di Romano Prodi, la conclusione di Giuliano Amato. Contiene un CD.

CRIMINI CHE NON SI POSSONO NÉ PUNIRE, NÉ PERDONARE, a cura di *Antoine Garapon*, Il Mulino 2004, pp. 288, Euro 15,00.

L'emergere di una giustizia internazionale che non sia soltanto repressiva, ma anche ricostruttiva del legame sociale spezzato; giustizia che deve rispondere ad alcune domande di fondo, come: i processi garantiscono le vittime? Che ruolo ha la giustizia nel ricostruire la pace e nell'impedire future guerre?

L'autore coordina l'*Institut des hautes études sur la justice* di Parigi.

IL VIRUS LIBERALE, di *Samin Amin*, Asterios 2004, pp. 124, Euro 15,00.

Il liberalismo globalizzato rafforza l'imperialismo americano sull'insieme del pianeta, subordinando l'Europa e sottomettendo con metodi selvaggi, senza precedenti nella storia, il resto del mondo al saccheggio e alla razzia senza escludere, se necessario, il genocidio. Tutto questo, sottolinea Amin, è fatto nel nome del Bene contro il Male e nel nome della guerra ai tiranni e agli *Stati canaglia*. Si tratta, invece, di una guerra scatenata solamente per l'americanizzazione del mondo.

Samir Amin dirige il *Forum du Tiers Monde* a Dakar ed è Presidente del Forum mondiale dell'Alternativa.

A COLPI DI MACHETE, di *Jean Hatzfeld*, Bompiani 2004, pp. 302, Euro 17,00.

Gli orrori del genocidio del Ruanda nel racconto degli stessi persecutori.

* * *

LA MARINE ITALIENNE DE L'UNITE A NOS JOURS, a cura di *Michell Ostenc*, Economica, Paris 2005, pp. 316, Euro 30,00.

Questo libro sulla Marina italiana colma un vuoto nella storiografia francese.

Dopo la prefazione di Antonio Santoni, seguono sette contributi dei migliori specialisti italiani: *La Marina italiana dal 1970 al 1900* di Mariano Gabriele; *Lo scenario adriatico e i problemi di strategia navale* di Ezio Ferrante; *La politica navale del fascismo e le strategie mediterranee negli anni Trenta* di Antonio Santoni; *Le scuole navali italiane fra le due guerre* di Michel Ostenc; *La Marina italiana durante la Seconda guerra mondiale* di Raimondo Luraghi; *Marine francesi e italiane nel Mediterraneo agli inizi della 'guerra fredda': Le ambiguità di una 'Union latine'* di Mattea Paola Battaglia; *La Marina italiana negli anni 1950-1900* di Pier Paolo Ramoino.

TCHETCHENIE, UN AFFAIRE INTERIEURE?, a cura di A. Le Huérou, A. Merlin, A. Regamey, S. Serrano, Autrement, Paris 2005, pp. 166, Euro 14,95.

Esistono ancora modalità di un vivere insieme fra russi e ceceni? Un'opera documentata e attuale sullo stato di guerra russo-ceceno.

LES EXPORTATIONS D'ARMEMENT DE L'UNION EUROPEENNE MENACENT LA SECURITE INTERNATIONALE, a cura di *Amnesty International*, (ref. POL 30/024/2004 a richiesta).

Secondo *Amnesty International*, più di quattrocento imprese europee fabbricano ed esportano armi leggere di piccolo calibro, spesso ritrovate e utilizzate in casi di violazione dei diritti umani.

EVADES DE COREE DU NORD, di *Juliette Morillot e Dorian Malovic*, Belfon-Presses de la Cité, Paris 2004, pp. 326, Euro 19,50.

La Corea del Nord, al centro, oggi, dell'attenzione mondiale per le note ragioni "nucleari", subisce inevitabilmente un trattamento *manicheista*: cioè la Corea del Nord è vista sotto due estremi soltanto, quello del Bene e quello del Male. Gli autori di questo libro cercano, in primo luogo, di capire loro stessi e poi di far capire a noi la vera realtà della Corea del Nord, al di là di quello stereotipo ormai abusato e fuorviante.

L'INDUSTRIE DE MENSOGNE, a cura di *John Stauber Sheldon Rampton*, Agone, Marseille 2004, pp. 364, Euro 19,00.

La storia del *lobbying* fa la sua prima apparizione nel corso della Prima guerra mondiale. Si trattava di un'attività di *corridoio* posta al servizio degli interessi dei Rockefeller contro i sindacati e le migliaia di minatori in sciopero nella Virginia occidentale. Oggi, l'attività di *lobbying* si è messa al servizio delle centrali nucleari, della Monsanto, delle industrie alimentari e dei fabbricanti di pesticidi e di altro ancora. Secondo gli autori, ogni anno miliardi di dollari sono spesi per propagandare, con il *lobbying*, quelle *corporation* che hanno bisogno per il loro sostegno della "fabbrica del consenso preventivo".

SIPRI YEARBOOK 2004, di AAVV, Stockholm International Peace Research Institute, Stockholm 2004, pp. 860, Euro 232,00.

Il mondo ha conosciuto, nel 2003, 19 conflitti principali (a fronte dei 33 del 1991), di cui soltanto due sono conflitti fra Stati: Stati Uniti-Iraq e Pakistan-India. Nel 1992, gli Stati Uniti hanno realizzato più del 90 per cento delle vendite di armi nel mondo; le spese militari nel mondo sono aumentate nel

2003 dell'11 per cento, e gli Stati Uniti da soli rappresentano più del 50 per cento del totale. Interessanti capitoli dell'Annuario della Sipri sono dedicati alla Cina e all'Unione africana; importante anche il *punto* sul controllo degli armamenti.

IRAQ. HISTOIRE D'UN DESASTRE, di *Ignacio Ramonet*, Galilée 2005, pp. 208, Euro 25,00.

Una ricostruzione della catena di eventi e di decisioni che hanno portato all'invasione e all'occupazione dell'Iraq: una riflessione penetrante sulle ambizioni del neo-imperialismo americano. Ramonet è direttore del mensile "Le Monde Diplomatique".

RESISTANCES AFRICANES, di AAVV, *Manière de voir* n.79, ed. "Le Monde Diplomatique", febbraio-marzo 2005, pp. 100, Euro 7,00.

Venti articoli di altrettanti esperti sulla grave condizione e sui laceranti problemi dell'Africa di oggi.

L'HORREUR IMPERIALE. LES ETATS UNIES ET L'HEGEMONIE MONDIALE, di *Michael Parenti*, Aden, Bruxelles 2004, pp. 256, Euro 20,00.

L'autore, americano, mostra che certe politiche giudicate *incoerenti* da parte di chi accetta il modo di ragionare corrente dell'attuale fase del capitalismo (che vede nella politica statunitense soltanto una *difesa della democrazia* nel mondo) sono in realtà perfettamente coerenti, se si considerano dal punto di vista della *ricerca del massimo profitto*.

LA FIN DE L'ETAT DE DROIT. LA LUTTE ANTITERRORISTE: DA L'ETAT D'EXCEPTION A LA DICTATURE, di *Jean Claude Paye*, La Dispute, Paris 2004, pp. 254, Euro 18,00.

Dopo otto secoli da quando la *Magna Charta* ha posto le basi della tutela dell'individuo di fronte al potere, l'Amministrazione americana (oggi al potere) si è autogiudicata *autorizzata* ad imprigionare delle persone a Guantanamo (a tempo indeterminato) soltanto sulla base di semplici sospetti, senza accuse specifiche e senza avvocati difensori.

(A cura di Fausto Borrelli)



Questo periodico è associato all'Unione Stampa Periodica Italiana