

AFFARI ESTERI

RIVISTA TRIMESTRALE

ANNO XLVIII - NUMERO SPECIALE - INVERNO 2016 - N. 175

AFFARI ESTERI

RIVISTA TRIMESTRALE

ANNO XLVIII - INVERNO 2016 - N. 175

Sentito il Presidente dell'Associazione Italiana per gli Studi di Politica Estera (AISPE), la rivista "Affari Esteri", dopo una sospensione di oltre un anno, riprende con questo numero le pubblicazioni.

"Affari Esteri" è stata fondata nel 1969 dal Ministro degli Esteri Giuseppe Medici e dal suo Segretario Generale Ambasciatore Pietro Quaroni.

Da allora, e per circa cinquant'anni, ha potuto usufruire della sottoscrizione di qualche centinaio di abbonamenti da parte del Ministero degli Esteri, che provvedeva anche alla diffusione della Rivista agli Uffici del Ministero stesso e alle Ambasciate all'estero.

Negli scorsi anni, il Ministero non ha più sottoscritto gli abbonamenti, che permettevano alla Rivista di continuare. È stato, pertanto, necessario sospendere, per oltre un anno, la pubblicazione, non essendo stato possibile reperire altre fonti di finanziamento.

L'iniziativa di un fedele redattore e la collaborazione gratuita di qualificati esperti permette, ora, la ripresa della pubblicazione.

AFFARI ESTERI

RIVISTA TRIMESTRALE

ANNO XLVIII - NUMERO SPECIALE

INVERNO 2016 - N.175

Appello per la riforma dell'ONU e del TNP	5
La politica internazionale nel 2016	Achille Albonetti 11
Il mondo ha bisogno di un'Europa unita	Sergio Mattarella 31
Una più solidale unione per i popoli europei	Luigi G. Cavalchini 33
Contro il terrorismo l'Europa della libertà	Luigi V. Ferraris 54
La Russia e gli equilibri internazionali	Andrea Cagiati 71
Lessico immigratorio	Guido Lenzi 77
L'Unione riformata secondo Cameron	G. Battista Verderame 85
"E poi verrà il Califfato": riflessioni sull'ISIS	Edoardo Almagià 97
Analisi strategica del gioco di poker siriano	Carlo Jean 125
E venne il tempo delle incertezze	Giuseppe Cucchi 130
L'industria europea della difesa	Michele Nones 140
Le ansie e le speranze del nuovo anno	Aldo Rizzo 149
Tra Obama e Putin un difficile equilibrio di potenza	Marino de Medici 156
Il jihad islamico, gli Stati Uniti e le istituzioni europee	Mauro Lucentini 169
L'Europa di oggi	Gerardo Mombelli 167
La strategia della Russia in Siria	Marco Giacconi 175
Il contenzioso del Mar Cinese Meridionale	Paolo Migliavacca 183
La protezione dei civili nei conflitti armati	Giorgio Bosco 194
<i>Lo stato dell'Unione Europea</i>	
L'evoluzione delle istituzioni europee	Pietro Calamia 201
La politica estera comune dell'Unione	G. Battista Verderame 206
Le problematiche attuali dell'Unione	Adriano Benedetti 213
Metodo comunitario e metodo intergovernativo	Roberto Nigido 219

Direttore Responsabile

ACHILLE ALBONETTI

Direzione, Redazione, Amministrazione: Via Riccardo Zandonai 11, 00135 Roma; Telefono 06/36309310; Telefono e Fax 06/36306635 - Cellulare 335/6873326; e-mail: info@libreriamenchinella.it - Una copia Euro 11. Abbonamento per l'interno, Euro 44; per l'estero, Euro 50. Versamenti sul c/c bancario Intesa San Paolo, Via Abruzzi, Roma, IBAN IT05V 03069 03240 10000 0000545 - Stampa: Arti Grafiche S. Marcello, Viale Regina Margherita 176, 00198, Roma, Tel. 06/8553982 - Questa Rivista è stata pubblicata nel Gennaio 2016.

Lettere alla Direzione: Libreria Menchinella, Via Flaminia 253, 00196 Roma, e-mail: info@libreriamenchinella oppure menchinella@tiscali.it

La pubblicazione della Rivista “Affari Esteri” è promossa dall’Associazione Italiana per gli Studi di Politica Estera (AISPE).

Il Consiglio Direttivo dell’AISPE è così composto:

<i>Presidente</i>	VIRGINIO ROGNONI
ACHILLE ALBONETTI	LUIGI GUIDOBONO
GIOVANNI ASCIANO	CAVALCHINI GAROFOLI
MASSIMO D’ALEMA	GIANNI LETTA
LAMBERTO DINI	SERGIO MARCHISIO
GIANFRANCO FINI	GIAN GIACOMO MIGONE
FRANCESCO PAOLO FULCI	FIGIELLO PROVERA
	GIULIO TREMONTI
<i>Segretario</i>	GIOVANNI ASCIANO

I fondatori storici 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 e Mario Zagari.

Il Comitato “Amici della Rivista Affari Esteri” è così composto: Edoardo Almagià, Sandro Buzzi, Marco Giaconi, Giancarlo Pezzano, Domenico Pio Riitano e Guglielmo Spotorno.

L’AISPE ha sede in Via Riccardo Zandonai, 11 - 00135 Roma.

La Rivista “Affari Esteri” mette a disposizione dei suoi lettori nella rete internet questo numero sul sito del Ministero degli Esteri <http://www.esteri.it/mae/doc/ministero.pdf>

I lettori possono consultare sul sito www.affari-esteri.it, oltre a questo numero:

- i numeri precedenti dall’Estate 2004 all’Inverno 2016;
- gli indici generali 1969-2016 per volumi e per autori, completi degli indici dei documenti e delle rubriche.

Il sito Internet di “Affari Esteri” è stato creato ed è aggiornato dal professor Giovanni Armillotta. La Direzione della Rivista e il Consiglio Direttivo dell’AISPE gli esprimono la loro gratitudine e desiderano estenderla a Franca Ceroni per la sua collaborazione nella messa a punto redazionale dei testi e nella realizzazione grafica.

“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 in corsivo sono pseudonimi.

LA RIFORMA DELL'ONU E DEL TRATTATO CONTRO LA PROLIFERAZIONE NUCLEARE (TNP)

Nel 2015 è stato celebrato un anniversario importante. Settanta anni fa, infatti, il 6 e il 9 agosto 1945, furono sganciate da aerei americani in Giappone due bombe atomiche su Hiroshima e Nagasaki. Iniziò, così, l'era nucleare. L'anniversario si presta ad alcune riflessioni cruciali.

L'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) e il Trattato contro la Proliferazione Nucleare (TNP) sono i due pilastri, sui quali, da decenni, si fondano la libertà, lo sviluppo, la pace e la sicurezza della comunità internazionale. Ad essi, infatti, aderiscono quasi tutti i circa duecento Stati del mondo.

I due Trattati hanno uno scopo centrale: la pace e la sicurezza internazionale. Purtroppo, sia l'ONU, sia il TNP, malgrado il loro fondamentale obiettivo, hanno uno Statuto gravemente iniquo e discriminatorio, che, tra l'altro, indebolisce la NATO e l'Unione Europea, di cui fa parte l'Italia.

L'organo superiore dell'ONU - il Consiglio di Sicurezza - ha caratteristiche inaccettabili, tanto più dopo circa settanta anni dalla sua creazione. Quindici Stati lo compongono. Dieci a rotazione biennale e cinque permanenti e con diritto di veto: Stati Uniti, Russia, Cina, Francia e Gran Bretagna.

Gli Stati Uniti hanno giustificato, tra gli altri motivi, gli interventi militari degli scorsi decenni, malgrado il ricorrente richiamo alla politica dell'Isolazionismo, con l'insufficienza o inefficacia delle Nazioni Unite, spesso paralizzate dal veto di alcuni membri del Consiglio di Sicurezza.

Un contenuto fortemente iniquo e discriminatorio caratterizza ugualmente il TNP, malgrado il suo altissimo obiettivo, quello, cioè, dell'abolizione totale delle armi atomiche.

L'Articolo IX.3 del Trattato recita, infatti: «In questo Trattato è definito militarmente nucleare uno Stato, che ha fabbricato e fatto esplodere un'arma nucleare o un altro congegno esplosivo innanzi il 1 gennaio 1967». Cioè, Stati Uniti, Russia, Cina, Gran Bretagna e

Francia. Gli altri Stati aderenti - circa 190 - si impegnano a non dotarsi di armi nucleari.

Il Presidente degli Stati Uniti Barack Obama, subito dopo la sua elezione a Presidente degli Stati Uniti, proclamò a Praga, nel luglio 2009, la volontà di raggiungere l'obiettivo centrale del TNP: l'abolizione totale delle armi nucleari. Purtroppo, nulla di sostanziale è stato fatto per raggiungere tale traguardo vitale e tutti i nove Paesi militarmente nucleari, negli scorsi anni, hanno, invece, modernizzato e aumentato il loro arsenale atomico.

Dopo la caduta del regime dispotico e comunista Sovietico in Russia nel 1991-92, e la sconfitta dell'ideologia antiliberalista e antidemocratica che lo caratterizzava, sembrava possibile una collaborazione tra la Russia e gli Stati Uniti.

L'annessione militare della Crimea nel Marzo 2014, l'appoggio di Mosca ai ribelli ucraini e l'intervento militare in Siria in Ottobre 2015 hanno posto una seria ipoteca su tale prospettiva. Si parla, addirittura, di una nuova Guerra fredda.

Il peggioramento dei rapporti tra Stati Uniti e Russia ha rallentato la collaborazione sulle procedure di sicurezza nucleare, mentre l'iniziativa di adottare nuove misure per il disarmo, prevista dal Trattato New Start, è stata abbandonata. La Russia è stata addirittura sospesa dal G-8 (Stati Uniti, Russia, Cina, Gran Bretagna, Francia, Canada, Giappone e Italia).

Putin, il predecessore e successore di Medvedev, non perde occasione per vantarsi della potenza nucleare della Russia. Un terzo del bilancio militare per il 2015 è destinato ad incrementarla.

La Russia, tuttavia, non è l'unico Paese ad investire nell'arma atomica. Gli Stati Uniti hanno approvato un programma decennale di 348 miliardi di dollari per modernizzare il loro arsenale nucleare. Il Regno Unito ha manifestato l'intenzione di rinnovare e perfezionare i suoi armamenti nucleari. Lo stesso sta facendo la Francia, che ha addirittura inaugurato alcuni anni fa un Quartier Generale nucleare.

La Cina sta investendo pesantemente sulla possibilità di rispondere a un attacco nucleare, mediante missili nucleari trasportabili e che possono, quindi, resistere ad un primo attacco. Sta allestendo una flotta di sottomarini con missili nucleari.

L'India ha iniziato a provare i suoi missili a testata atomica. Lo stesso sta facendo il Pakistan. Israele ha sottomarini in grado di lanciare missili Cruise a testata nucleare. La Corea del Nord ha denunciato il TNP e si stima che abbia, ora, tra i 20 e i 40 ordigni atomici.

L'Arabia Saudita e gli altri Paesi del Golfo stanno spendendo miliardi di dollari in armi convenzionali. Hanno ordinato una dozzina di centrali nucleari per la produzione di elettricità e minacciano di costruire impianti per la produzione di uranio arricchito, se ciò sarà consentito dall'entrata in funzione del recente Accordo nucleare con l'Iran.

In sostanza, nonostante gli impegni presi promuovendo e sottoscrivendo il TNP circa quaranta anni orsono, non è stato fatto alcun passo avanti per ridurre il ruolo delle armi atomiche nei programmi militari dei cinque Stati membri permanenti del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

L'iniziativa per rendere queste armi illegali, in base al diritto internazionale umanitario, appoggiata da più di 150 Paesi firmatari del TNP, è stata ignorata dagli Stati che posseggono armi nucleari e soltanto formalmente appoggiate dalle dozzine di Paesi, che contano sulla protezione nucleare degli Stati Uniti.

Il TNP riconosce la supremazia di Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia, membri permanenti e con diritto di veto nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, e discrimina, così, l'Italia nella NATO.

Discrimina, inoltre, il nostro Paese nell'Unione Europea, riconoscendo alla Francia e alla Gran Bretagna, lo status di Paese militarmente e legalmente nucleare e di membro permanente e con diritto di veto nel Consiglio di Sicurezza dell'ONU.

Sarà probabilmente impossibile, in questo mondo iniquo e discriminatorio, evitare la proliferazione atomica ed i conseguenti enormi pericoli ad essa connessi. Il recente Accordo nucleare con l'Iran non cambia sostanzialmente le inquietanti prospettive.

È, pertanto, indispensabile ed urgente sollevare l'argomento della riforma dello Statuto dell'ONU e del Trattato contro la Proliferazione Nucleare. La pace e la sicurezza internazionale non possono ancora fondarsi su questi due Trattati iniqui e discriminatori.

L'Italia, dopo il referendum del 1987, è l'unico Paese del mondo, che ha rinunciato autonomamente a qualsiasi attività nucleare, civile o militare. Anche per questo motivo, dovrebbe farsi promotrice, con opportune iniziative, per la revisione dei due Trattati in seno all'Unione Europea, alla NATO e alle Nazioni Unite.

Non ci illudiamo sull'accoglimento di questo nostro Appello. Il problema certamente esiste ed è vitale.

Riteniamo doveroso ricordarlo al Governo, al Parlamento, ai Partiti e ai cittadini.

Lo dobbiamo ai nostri figli e nipoti.

Roma, 1 Gennaio 2016

***Gli invitati a sottoscrivere il Memorandum-Appello
per la riforma dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU)
e del Trattato contro la Proliferazione Nucleare (TNP)***

Achille Albonetti, ex Rappresentante permanente per l'Italia dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica dell'ONU (AIEA). Angelino Alfano, Ministro dell'Interno. Onorevole Enzo Amendola. Edoardo Almagià, Responsabile per la Politica estera del Partito Repubblicano Italiano. Lucia Annunziata, Direttore "Huffington Post" Italia. Professor Giovanni Armillotta. Alberto Asor Rosa, Direttore "Micro Mega". Natalia Aspesi, giornalista "Corriere della Sera". Corrado Augias, giornalista "la Repubblica". Giuliano Bassani, Direttore "Il Mulino". Enzo Battista, Editorialista "Corriere della Sera". Renato Bissi, Notaio. Tito Boeri, Presidente Istituto Previdenza Sociale INPS. Onorevole Laura Boldrini, Presidente della Camera dei Deputati. Maria Elena Boschi, Ministro delle Riforme. Ambasciatore Andrea Cagiati, ex Ambasciatore a Vienna e presso la Santa Sede. Mario Calabresi, Direttore "La Stampa". Antonio Campo Dall'Orto, Direttore Generale Rai TV. Ambasciatore Rocco Cangelosi, ex Consigliere Diplomatico del Presidente della Repubblica. Elio Cannillo, Direttore "Il Federalista". Sofia Capellini. Lucio Caracciolo, Direttore "Limes". Maurizio Carbone, Segretario Associazione Nazionale Magistrati ANM. Antonio Carioti, Giornalista "Corriere della Sera". Senatore Pier Ferdinando Casini, Presidente della Commissione Affari Esteri del Senato. Ambasciatore Luigi Cavalchini, ex Segretario Generale della Presidenza del Consiglio, ex Rappresentante Permanente presso le Comunità Europee. Claudio Cerasa, Direttore "Il Foglio". Angelo Ceroni. Senatore Vannino Chiti. Senatore Fabrizio Cicchitto, Presidente della Commissione Difesa del Senato. Laura Cioli, Amministratore Delegato RCS. Onorevole Pippo Civati. Luigi Contu, Direttore ANSA. Franco Cordero, "la Repubblica". Onorevole Gianni Cuperlo. Onorevole Massimo D'Alema, ex Presidente del Consiglio e Presidente Italianieuropei, Onorevole Cesare Damiano. Erasmo D'Angelis, Direttore "L'Unità". Nicola Danti, Eurodeputato. Niccolò e Gabriella d'Aquino, Giornalisti. Marta Dassu, Direttore "Aspenia". Giovanni de Mauro, Direttore "Internazionale". Marino de Medici, ex Corrispondente da New York de "Il Tempo". Roberto della Rocca, Giornalista "la Repubblica". Graziano Del Rio, Ministro delle Infrastrutture. Senatore Lamberto Dini, ex Presidente del Consiglio. Antonio Donno, Giornalista "Il Foglio". Giuliano Ferrara, ex Direttore "Il Foglio". Mattia Ferraresi, Giornalista "Il Foglio". Ambasciatore Luigi Vittorio Ferraris, Consigliere di Stato ed ex Ambasciatore a Bonn. Fabio Filocamo, Presidente Associazione Italiani Università "Harvard". Onorevole Gianfranco Fini, ex Vice Presidente del Consiglio. Senatore Anna Finocchiaro. Giovanni Maria Flick, ex Ministro della Giustizia. Luciano Fontana, Direttore "Corriere della Sera". Rocco Franceschi, Grafico. Massimo Franco, Editorialista "Corriere della Sera". Giuseppe Frattini, Editorialista "Corriere della Sera". Ambasciatore Francesco Paolo Fulci, ex Ambasciatore presso le Nazioni Unite. Franco Gabrielli, Prefetto di Roma. Massimo Gaggi, Editorialista "Corriere della Sera". Paolo Garimberti, Editorialista "la Repub-

blica". Ernesto Galli della Loggia, Editorialista "Corriere della Sera". Eugenio Gaudio, Rettore Università "La Sapienza" Roma. Senatore Paolo Gentiloni, Ministro degli Esteri. Flavia Giacobbe, Direttore "Formiche". Professor Marco Giaconi. Stefania Giannini, Ministro dell'Istruzione. Oscar Giannino, Editorialista "Il Messaggero". Senatore Miguel Gotor. Sandro Gozi, Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio. Senatore Pietro Grasso, Presidente del Senato. Guelfo Guelfi, Consiglio Amministrazione RaiTV. Professor Natalino Irti. Generale Carlo Jean, Esperto di politica estera. Senatore Nicola La Torre, Presidente Commissione Difesa del Senato. Fabrizio Landi, Finmeccanica. Senatrice Linda Lanzillotta, Vicepresidente del Senato. Ambasciatore Guido Lenzi, ex Rappresentante presso l'OSCE. Gianni Letta, ex Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio. Guido Letta, Vice Segretario Generale della Camera dei Deputati. Beatrice Lorenzin, Ministro della Salute. Onorevole Luca Lotti, Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio. Mario Lucentini, Giornalista, ex corrispondente da New York de "Il Giornale" di Montanelli. Antonio Macaluso, Editorialista "Corriere della Sera". Ambasciatore M.E. Maiolini. Senatore Luigi Manconi. Serena Marini, Direttore Editoriale "Albatros - Il Filo". Antonella Manziona, Presidente Dipartimento Affari Giuridici Presidenza del Consiglio. Luciana Marcellini Herculani Gaddi, Rapporti Istituzionali. Senatore Andrea Marcucci, Presidente Commissione Cultura del Senato. Sergio Mattarella, Presidente della Repubblica. Ezio Mauro, Direttore "la Repubblica". Giancarlo Mazzucca, Direttore "Il Giorno". Prof. Maria Grazia Melchionni, Direttore "Rivista di Studi Politici Internazionali". Giulio Meotti, Giornalista, "Il Foglio". Paolo Migliavacca, Centro di Ricerca "Luigi Einaudi". Professore Michele Mirabella. Gerardo Mombelli. Flavio Mondello, ex Rappresentante di Confindustria presso la CEE. Enrico Morando, Viceministro dell' Economia e delle Finanze. Mauro Moretti, Amministratore Delegato Finmeccanica. Senatore Massimo Mucchetti, Presidente Commissione Attivita' Produttive del Senato. Alberto Nagel, Amministratore Delegato "Mediobanca". Roberto Napoletano, Direttore "Il Sole 24 Ore". Senatore Giorgio Napolitano, ex Presidente della Repubblica. Dario Nardella, Sindaco di Firenze. Massimo Nava, Editorialista "Corriere della Sera". Francesco Nicodemo, Responsabile della Comunicazione Palazzo Chigi. Senatore Riccardo Nencini, Segretario del Partito Socialista Italiano. Vincenzo Nigro, Editorialista "la Repubblica". Michele Nones, Istituto Affari Internazionali. Carlo Nordio, Magistrato. Luigi Offeddu, Giornalista "Il Messaggero". Onorevole Matteo Orfini, Presidente del Partito Democratico. Onorevole Andrea Orlando, Ministro Grazia e Giustizia. Piero Ostellino, "Corriere della Sera". Onorevole Filippo Maria Pandolfi. Antonio Patuelli, Direttore "Libro Aperto". Professor Pellegrino Capalbo. Egisto Pelliconi. Maria Grazia Perna, Delegata dell'Ordine degli Architetti di Roma. Avvocato Giancarlo Pezzano. Onorevole Roberta Pinotti, Ministro della Difesa. Giuliano Pisapia, Sindaco di Milano. Antonio Polito, Editorialista "Corriere della Sera". Romano Prodi, ex Presidente del Consiglio. Onorevole Mariano Rabino. Professoressa Velda Raccagni. Federico Rampini, Editorialista "la Repubblica". Daniele Raineri, Giornalista "il Foglio". Matteo Renzi, Presidente del Consiglio. Andrea Riccardi, Presidente Comunita' di S. Egidio. Aldo Rizzo, Giornalista. Sergio Rizzo, Editorialista "Corriere della Sera". Avvocato Roberto Rizzo. Professore Stefano Rodotà. Onorevole Virginio Rognoni, ex Ministro dell'Interno. Ambasciatore

Sergio Romano, ex Ambasciatore a Mosca e alla NATO. Onorevole Ettore Rosato. Guido Rossi, Giornalista "Il Sole 24 Ore". Francesco Rutelli, ex Sindaco di Roma, Presidente Alleanza per l'Italia. Ambasciatore Ferdinando Salleo, ex Segretario Generale del Ministero degli Esteri, ex Ambasciatore a Mosca e Washington. Mario Sancetta, Consigliere della Corte dei Conti. Daniele Santi. Massimo Santevecchi, Giornalista "Corriere della Sera". Paolo Savona. Eugenio Scalfari, Fondatore "la Repubblica". Michele Serra, Giornalista "Corriere della Sera". Onorevole Debora Serracchiani, Vice Segretario del Partito Democratico. Marco Serracini, Collegio Sindacale ENI. Andrea Sironi, Rettore Università "Bocconi" Milano. Antonio Spataro, Direttore "La Civiltà Cattolica". Onorevole Roberto Speranza. Avvocato Lello Spoletini. Senatore Ugo Sposetti. Corrado Staiano, Giornalista "Corriere della Sera". Gian Antonio Stella, Editorialista "Corriere della Sera". Danilo Taino, Giornalista "Corriere della Sera". Senatore Giulio Tremonti. Marco Travaglio, Direttore "Il Fatto Quotidiano". Bernardo Valli, Giornalista "la Repubblica". Giuseppe Venditti Direttore GAS. Franco Venturini, Giornalista "Corriere della Sera". Senatore Luigi Zanda, Presidente Gruppo Senatoriale del Partito Democratico. Nicola Zingaretti, Presidente Regione Lazio.

* * *

Hanno, fino ad ora, aderito al Memorandum-Appello per la Riforma della Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) e del Trattato contro la Proliferazione Nucleare (TNP), i seguenti invitati:

Achille Albonetti, ex Rappresentante Permanente per l'Italia dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (AIEA) delle Nazioni Unite. Edoardo Amagìa. Professor Giovanni Armillotta. Ambasciatore Andrea Cagiati. Sofia Cappellini. Ambasciatore Luigi Cavalchini. Angiolo Ceroni. Onorevole Massimo D'Alema. Niccolò e Gabriella d'Aquino. Marino de Medici. Rocco Franceschi. Professor Marco Giaconi. Mario Lucentini. Serena Marini Direttore Editoriale. Luciana Marcellini Hercolani Gaddi, Rapporti Istituzionali. Flavio Mondello, ex Rappresentante di Confindustria presso la CEE. Egisto Pelliconi. Maria Grazia Perna. Avvocato Giancarlo Pezzano. Professoressa Vel-da Raccagni. Mario Sancetta, Consigliere della Corte dei Conti. Avvocato Lello Spoletini. Giuseppe Venditti.

LA POLITICA INTERNAZIONALE NEL 2016

di Achille Albonetti

Tutti gli anni sono importanti. Il 2016, che ora inizia, lo è particolarmente. Non soltanto per la sfida dell'ISIS-Daesh, del terrorismo e per i numerosi conflitti in corso: Siria, Iraq, Afghanistan, Yemen, Libia, Mali, tra i più rilevanti.

Il 2016 è particolarmente importante, perché è l'ultimo anno della Presidenza di Barack Obama, il Presidente degli Stati Uniti, l'attuale potenza egemone. Per spiegare, mi varrò di numerose premesse.

Prima premessa. Il Diciannovesimo secolo e gli inizi del Ventesimo secolo sono stati caratterizzati, sommariamente, dall'egemonia di cinque potenze: Gran Bretagna, Francia, Russia, Austria e Germania.

I ruoli della Spagna, Italia, Impero Ottomano, Giappone, Cina e altri Paesi, pur rilevanti, non sono stati così centrali.

Seconda premessa. Dopo l'intervento militare nella Prima guerra mondiale soprattutto, a partire dalla metà del Ventesimo secolo, gli Stati Uniti, , si sostituiscono, progressivamente, all'egemonia della Francia, Gran Bretagna, Germania, Austria e Russia, così come a quella, soprattutto regionale, delle altre potenze minori.

Terza premessa. La potenziale egemonia degli Stati Uniti appare, chiaramente, con l'intervento militare in Europa e contro il Giappone nella Seconda guerra mondiale e, ancor più, dopo l'inizio dell'epoca nucleare, a seguito del lancio di due ordigni atomici americani su Hiroshima e Nagasaki il 6 e 9 Agosto 1945.

Quarta premessa. Gli Stati Uniti sono ora, e per il futuro prevedibile, l'unica potenza in grado di proiettare insieme le seguenti caratteristiche: a) l'ideologia della libertà e due sistemi liberali vincenti: la democrazia rappresentativa e la libertà economica; b) una capacità nucleare militare credibile; c) una superiore capacità militare convenzionale, con basi in ogni parte del mondo; d) una capacità economica, finanziaria, industriale, mineraria, petrolifera e agricola; e) una capacità culturale, scientifica e di innovazione; f) una superiore capacità di coalizione: Società delle Nazioni; ONU;

TNP: tutti gli Stati del mondo; Piano Marshall: 18 Stati; NATO: 28 Stati; Guerra in Kuwait: circa 60 Stati; Guerra in Afghanistan: circa 35 Stati; Guerra in Iraq: circa 35 Stati; Guerra contro l'ISIS-Daesh: 62 Stati.

Per di più, negli interventi militari sono impegnati, quasi sempre, migliaia di soldati americani: in Corea, nel 1950, 600 mila; in Vietnam, nel 1969, 500 mila; in Kuwait, nel 1990, 600 mila; in Afghanistan, nel 2001, 150 mila; in Iraq, nel 2003, 150 mila.

Quinta premessa. Dopo la Prima guerra mondiale scomparvero quattro Imperi centenari: l'Impero Austro-Ungarico, l'Impero Russo, l'Impero Ottomano e l'Impero Prussiano.

Dopo la Seconda guerra mondiale si dissolsero, progressivamente, le Colonie Inglesi, Francesi, Belghe, Olandesi e Portoghesi.

Sesta premessa. Sottolineano nuovamente l'egemonia americana la Dottrina Truman nel 1946; il Piano Marshall nel 1948; la NATO nel 1949; l'intervento militare in Corea nel 1950, con circa 500 mila soldati; l'intervento militare in Vietnam negli anni Sessanta, con altrettanti militari; la partecipazione determinante nella Guerra dei Balcani alla fine degli anni Novanta; la Guerra in Kuwait contro l'Iraq con l'invio di circa 500 mila soldati nel 1990-91; gli interventi militari in Afghanistan nel 2001 e in Iraq nel 2003.

Settima premessa. Il ruolo egemone degli Stati Uniti è confermato dall'attuale presenza militare americana in Afghanistan, dopo quattordici anni; in Iraq, dopo dodici anni; l'intervento in Siria, iniziato nel Settembre 2014, alla guida di una coalizione militare di sessantadue Paesi; le basi militari in Germania, Italia, Paesi del Golfo, Corea del Sud, Giappone, Filippine, Australia e in altre parti del mondo con circa 200 mila soldati.

Ottava premessa. Questo avviene, malgrado la dichiarazione del 1823 di Monroe. Il Presidente americano James Monroe, infatti, in quell'anno annunciò la linea direttiva della politica estera degli Stati Uniti: l'America agli Americani e disinteresse per gli altri Paesi del mondo. È la cosiddetta Dottrina Monroe, detta anche, sinteticamente, Isolazionismo.

Nona premessa. All'Isolazionismo dichiarano di ispirarsi, ripetutamente, i Presidenti degli Stati Uniti dopo gli interventi militari nella Prima e Seconda guerra mondiale.

La pace e la sicurezza internazionale dovrebbero essere garantite, dopo i due tragici conflitti mondiali, prima dalla Società delle Nazioni; poi, dalla Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU). Ambedue le istituzioni, non a caso, sono state promosse dagli Stati Uniti.

Decima premessa. *La Società delle Nazioni non impedì la Seconda guerra mondiale e non evitò che gli Stati Uniti intervenissero massicciamente in Europa e in Giappone con più di un milione di mi-litari, migliaia di aerei, navi, cannoni e carri armati.*

L'insufficienza dell'ONU, spesso paralizzata dal veto dei suoi cinque membri permanenti, spinsero gli Stati Uniti agli interventi militari, come accennato, in Corea, in Vietnam, nei Balcani, in Kuwait, in Afghanistan, in Iraq e in Libia. Lo stesso sta accadendo, da più di un anno, in Siria e in Iraq.

Undicesima premessa. *A seguito del dissolvimento dell'Impero Sovietico e della sconfitta dell'ideologia comunista nel 1989-91, gli Stati Uniti confermarono la politica dell'Isolazionismo. Il rientro in Patria di alcune centinaia di migliaia di soldati americani, stanziati in Germania per circa cinquanta anni, ne è una prova.*

Anche dopo gli interventi militari accennati e compiuti dopo la Seconda guerra mondiale e dal 1950 in poi, gli Stati Uniti riaffermarono la politica dell'Isolazionismo, cioè la tendenza a concentrarsi maggiormente sulle questioni nazionali.

Ultima premessa. *La cosiddetta Primavera araba ha visto nuovamente l'intervento determinante degli Stati Uniti in Libia e con l'appoggio di una coalizione militare di Francia, Gran Bretagna e Italia, nel Marzo 2011, in aiuto degli insorti contro il regime dittatoriale di Muammar Gheddafi.*

La rivolta popolare in Siria nel 2011, quasi contemporaneamente a quelle in Tunisia, Libia, Egitto e Yemen, ha testimoniato, invece, la deprecabile assenza degli Stati Uniti e dell'Europa. Ne vediamo, ora, dopo quasi cinque anni, le tragiche conseguenze.

La Presidenza di Barack Obama

Il Presidente degli Stati Uniti Barack Obama, dopo la sua elezione nel Novembre 2008, decise il ritiro del contingente militare americano dall'Iraq entro Dicembre 2012 e dall'Afghanistan entro Dicembre 2014.

In un discorso a Praga, nel 2009, affermò, inoltre, solennemente che obiettivo della politica estera degli Stati Uniti sarebbe stato il disarmo nucleare totale. Pochi mesi dopo, al Cairo, delineò una politica araba di pace e sviluppo, basata su un accordo tra Israele e i Palestinesi.

I tre nuovi obiettivi della politica estera americana avrebbero dovuto essere: la pace con Cuba; un Accordo nucleare con l'Iran; e un ampliamento dei rapporti con la Cina e con l'Estremo Oriente.

Obama, in grade sintesi, dichiarò che la politica estera degli Stati Uniti sarebbe stata ispirata al non interventismo. La leadership sarebbe divenuta leading from behind. In pratica, un ennesimo ritorno all'Isolazionismo, cioè a dedicarsi soprattutto alle questioni interne.

Non a caso, forse, Obama, nell'Autunno 2009, pochi mesi dopo la sua elezione, ricevette il Premio Nobel per la Pace.

Gli Stati Uniti, secondo Obama, avrebbero dovuto concentrarsi sui problemi nazionali: lo sviluppo economico e le politiche interne, trascurate per troppi anni: la sanità pubblica; le infrastrutture; la politica sociale, ecc.

I buoni propositi, purtroppo, sono stati difficili da realizzare. Lo si può, oggi, già affermare, poiché, nel Novembre 2016, si concluderanno gli otto anni dei suoi due mandati presidenziali. Dopo, non potrà essere rieleto. Malgrado le buone intenzioni, infatti, le armi nucleari non sono state abolite. Al contrario, il processo di disarmo graduale si è arrestato. La pace non regna in Afghanistan, Iraq, Siria, Libia, Yemen e tra Israele e i Palestinesi.

I due pilastri della Pace: l'ONU e il TNP

L'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) e il Trattato contro la Proliferazione Nucleare (TNP) sono i due pilastri sui quali, da decenni, si fondano la libertà, lo sviluppo, la pace e la sicurezza della comunità internazionale. Ad essi, infatti, aderiscono quasi tutti i circa duecento Stati del mondo. Ambedue questi accordi rivoluzionari sono stati promossi, come accennato, dagli Stati Uniti.

I due Trattati, hanno uno scopo centrale: la pace e la sicurezza internazionale. Purtroppo, sia l'ONU, sia il TNP, malgrado il loro alto e fondamentale obiettivo, hanno uno Statuto gravemente iniquo e discriminatorio. Tra l'altro, indeboliscono la NATO e l'Unione Europea, di cui fa parte l'Italia.

L'organo superiore dell'ONU - il Consiglio di Sicurezza - ha caratteristiche inaccettabili, tanto più dopo circa settanta anni dalla sua creazione. Quindici Stati lo compongono. Dieci a rotazione biennale e cinque permanenti e con diritto di veto: Stati Uniti, Russia, Cina, Francia e Gran Bretagna.

Gli Stati Uniti giustificano gli interventi militari degli scorsi decenni, malgrado il ricorrente richiamo alla politica dell'Isolazionismo, con l'insufficienza o l'inefficacia delle Nazioni Unite, spesso paralizzate dal veto di uno dei suoi cinque membri permanenti.

Un contenuto fortemente iniquo e discriminatorio caratterizza

ugualmente il TNP, malgrado il suo altissimo obiettivo, quello, cioè, dell'abolizione totale delle armi atomiche.

L'Articolo IX.3 del Trattato recita, infatti: «In questo Trattato è definito militarmente nucleare uno Stato, che ha fabbricato e fatto esplodere un'arma nucleare o un altro congegno esplosivo innanzi il 1° Gennaio 1967». Cioè, Stati Uniti, Russia, Cina, Gran Bretagna e Francia. Gli altri Stati aderenti – circa 190 – si impegnano a non dotarsi di armi nucleari.

Barack Obama, subito dopo la sua elezione a Presidente degli Stati Uniti – come accennato – proclamò a Praga, nel luglio 2009, la volontà di raggiungere l'obiettivo centrale del TNP: totale delle armi nucleari. Purtroppo, nulla di sostanziale è stato fatto per raggiungere tale vitale traguardo e tutti i nove Paesi militarmente nucleari, negli scorsi anni, hanno, invece, modernizzato e aumentato il loro arsenale atomico.

La crisi della collaborazione tra gli Stati Uniti e la Russia

Dopo la caduta del regime comunista sovietico in Russia nel 1991-92 e la sconfitta dell'ideologia antiliberal e antidemocratica che lo caratterizzava, sembrava possibile una collaborazione tra la Russia e gli Stati Uniti.

L'annessione militare della Crimea, nel Marzo 2014, e l'appoggio di Mosca ai ribelli filorusi ucraini hanno posto una seria ipoteca su tale prospettiva. Si parla, addirittura, di una nuova Guerra fredda.

Il peggioramento dei rapporti tra Stati Uniti e Russia ha rallentato la collaborazione sulle procedure di sicurezza nucleare, mentre l'iniziativa di adottare nuove misure per il disarmo, prevista dal Trattato New Start, è stata abbandonata. La Russia è stata addirittura sospesa dal G-8 (Stati Uniti, Russia, Cina, Gran Bretagna, Francia, Canada, Giappone e Italia).

Putin, il predecessore e successore di Medvedev, non perde occasione per vantarsi della potenza nucleare della Russia. Un terzo del bilancio militare per il 2015 è stato destinato ad incrementarla.

La Russia, tuttavia, non è l'unico Paese ad investire, tuttora, nell'arma atomica. Gli Stati Uniti hanno approvato nel 2015 un programma decennale di 348 miliardi di dollari per modernizzare il loro arsenale nucleare. Il Regno Unito ha manifestato l'intenzione di rinnovare e perfezionare i suoi armamenti atomici. Lo stesso sta facendo la Francia, che ha addirittura inaugurato, alcuni anni fa, un Quartier Generale nucleare.

La Cina sta investendo pesantemente sugli strumenti per rispon-

dere a un attacco nucleare, mediante missili a testata nucleare trasportabili in grado di resistere ad un primo attacco. Sta allestendo anche una flotta di sottomarini con missili a testata nucleare.

L'India ha iniziato a provare i suoi missili a ogiva atomica. Lo stesso sta facendo il Pakistan, che sta sviluppando armi nucleari tattiche. Israele ha sottomarini in grado di lanciare missili Cruise a testata nucleare. La Corea del Nord ha denunciato il TNP e si stima che abbia, ora, tra i 20 e i 40 ordigni atomici.

L'Arabia Saudita e gli altri Paesi del Golfo spendono decine di miliardi di dollari in armi convenzionali. Hanno ordinato una dozzina di centrali nucleari per la produzione di elettricità e minacciano di costruire impianti per la produzione di uranio arricchito, se ciò sarà consentito all'Iran dall'entrata in funzione del recente Accordo nucleare.

In sostanza, nonostante gli impegni presi, promuovendo e sottoscrivendo il TNP circa quaranta anni orsono, non è stato fatto alcun passo avanti per ridurre il ruolo delle armi atomiche anche nei programmi militari dei cinque Stati membri permanenti del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

L'iniziativa per rendere queste armi illegali, in base al diritto internazionale umanitario, appoggiata da più di 150 Paesi firmatari del TNP, è stata ignorata dagli Stati, che posseggono armi nucleari, e soltanto formalmente appoggiata dalle dozzine di Paesi, che contano sulla protezione nucleare degli Stati Uniti.

Il TNP riconosce la supremazia di Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia, membri permanenti e con diritto di veto nel Consiglio di Sicurezza dell'ONU, e discrimina, così, l'Italia nella NATO.

Discrimina, inoltre, il nostro Paese nell'Unione Europea, riconoscendo alla Francia e alla Gran Bretagna, lo status di Paesi militarmente e legalmente nucleari e di membri permanenti e con diritto di veto nel Consiglio di Sicurezza dell'ONU.

Sarà probabilmente impossibile, in questo mondo iniquo e discriminatorio, evitare la proliferazione atomica ed i conseguenti enormi pericoli ad essa connessi. Il recente Accordo nucleare con l'Iran non muta sostanzialmente le inquietanti prospettive.

Il settore militare convenzionale

Per quanto riguarda il settore militare convenzionale, malgrado i buoni propositi di Barack Obama, enunciati all'inizio della sua Presidenza nel 2008, truppe americane sono, tutt'ora, in Afghanistan e in Iraq. Gli aerei e i droni degli Stati Uniti bombardano, da più di

un anno, obiettivi in Iraq e Siria e guidano una coa-lizione militare di sessantadue Paesi per sconfiggere i terroristi dell'ISIS-Daesh.

Occorre credere, tuttavia, che la democrazia e l'uguaglianza degli uomini, il frutto di Atene, Roma e Gerusalemme, che ci ha messo milleottocento anni per iniziare a realizzarsi nell'Occidente in America e in Europa, possa essere portato ad una cultura islamica e tribale. È necessario, inoltre, l'occupazione, il controllo delle istituzioni, l'eliminazione dei capi nemici e il restare a lungo per occidentalizzare una élite indigena che, poi, prenderà il potere. Queste sono esigenze fondamentali per il successo degli interventi militari.

La guerra in Iraq, iniziata nel 2003, è rimasta orfana. Il ritiro precipitoso di Obama ha annullato il successo degli ultimi anni. Lasciare una forza militare americana di 20-30 mila uomini avrebbe impedito, probabilmente, l'ascesa dell'ISIS-Daesh.

Nonostante più di una dozzina di tentativi del Segretario di Stato americano Kerry, il processo di pace tra Israele e l'Autorità Palestinese è lungi dall'essere avviato.

Al contrario, a seguito del recente Accordo nucleare con l'Iran, i rapporti tra gli Stati Uniti e Israele stanno attraversando un periodo difficile. Miglioreranno, forse, dopo l'incontro nel Novembre 2015 tra Obama e Netanyahu a Washington e l'aumento da tre a cinque miliardi di aiuti militari a Tel Aviv per i prossimi anni.

Nel 2011, come notato, l'intervento aereo americano in Libia a favore degli insorti è stato determinante per la caduta del regime ferreo e dispotico di Muammar Gheddafi.

Purtroppo, non è stato programmato un seguito, come non lo si è previsto in Iraq, e la Libia è, ora, sconvolta da una guerra civile. Si parla di un intervento NATO, a guida italiana e con l'approvazione del Governo libico e dell'ONU. Ne diremo più avanti.

Obama, la Primavera araba e la Siria

Più problematica, e, forse, più grave è la politica estera di Obama nei riguardi della Primavera araba in Siria.

Dopo l'inizio dell'insurrezione popolare nel 2011 contro il dittatore sanguinario Bashar al Assad, Obama dichiarò, nell'Agosto dello stesso anno, che Assad doveva andarsene. E quando il Presidente degli Stati Uniti afferma che "Assad se ne deve andare" e dopo cinque anni è ancora al potere in Siria, la situazione è molto grave.

La gravità è accentuata dal fatto che Obama dichiarò, pochi mesi dopo, di fronte alle centinaia di migliaia di vittime siriane, alle distruzioni dei centri abitati e ai milioni di profughi e migranti, che,

se Assad avesse usato armi chimiche, gli Stati Uniti sarebbero intervenuti militarmente.

Nell'Estate 2013, Assad ha usato tali armi alla periferia di Damasco ed ha provocato la morte di oltre mille civili. Obama, dopo giorni di esitazione, ha rinunciato all'intervento militare preannunciato. Lo ha tolto dall'imbarazzo Putin, intervenendo su Assad, che si è impegnato a disfarsi del suo arsenale di armi chimiche.

Non vi è, forse, da stupirsi se il Presidente russo, nel Marzo 2014, cioè pochi mesi dopo, si è annesso surrettiziamente e militarmente la Crimea ed ha appoggiato con carri armati, cannoni e "volontari", i separatisti russofoni dell'Ucraina dell'Est. Nel 2010 Putin era già intervenuto militarmente in Georgia.

Per ora, la risposta americana ed europea si è limitata ad opporsi all'aggressione russa con sanzioni economiche, che dovrebbero restare in vigore anche nei primi sei mesi del 2016.

L'intervento della Russia in Siria e gli attentati terroristici a Parigi

L'improvviso intervento militare di Putin in Siria con aerei, carri armati e soldati nella nuova base di Latakia - ai primi di Ottobre 2015 e dopo il lungo colloquio del 29 Settembre 2015 con Obama a New York, in occasione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite - ha complicato ulteriormente la situazione internazionale.

Ha accentuato, cioè, l'attenzione sul conflitto in Siria, in Iraq e sul problema di come opporsi al terrorismo islamico-fondamentalista dell'ISIS-Daesh. Ha posto al centro della politica internazionale la Russia, che è così uscita dall'isolamento in cui era finita per l'aggressione in Ucraina.

Dopo gli attentati terroristici del 13 Novembre 2015 a Parigi, la Francia è diventata, invece, il centro della politica estera europea. La pronta risposta del Presidente francese François Hollande, che ha parlato di guerra all'ISIS-Daesh, ha contribuito, inoltre, a richiamare l'attenzione dell'Occidente sulla sfida del terrorismo islamico e della guerra civile in Siria, che lo ha provocato.

Hollande non ha esitato ad accordarsi militarmente con Putin per intensificare i bombardamenti contro l'ISIS-Daesh in Iraq e in Siria. Ha ormeggiato la portaerei nucleare Charles de Gaulle nelle acque siriane. Ha iniziato immediatamente una serie di incontri con i vertici mondiali: Cameron, Obama, Merkel, Renzi e, infine, Putin.

Per la prima volta, alla vigilia dell'incontro con Hollande, Oba-

ma ha parlato di sconfiggere, e non soltanto di contenere, l'ISIS-Daesh. Ha deciso di intensificare i bombardamenti aerei e di inviare altri Corpi speciali (100 unità).

Lunedì 23 Novembre 2015, Hollande, prima dei colloqui con Obama, si è incontrato a Parigi con il Premier britannico David Cameron, che gli ha assicurato la piena solidarietà della Gran Bretagna e si è impegnato a sollecitare il Parlamento inglese ad approvare bombardamenti aerei britannici contro l'ISIS-Daesh in Siria, oltre che in Iraq. Il 10 Dicembre 2015 ha ottenuto tale autorizzazione ed ha iniziato immediatamente gli attacchi aerei anche in territorio siriano.

Dopo l'incontro con Cameron, Hollande ha avuto un colloquio con Obama a Washington, il 24 Novembre 2015. Il Presidente americano gli ha ricordato l'impegno militare degli Stati Uniti in Iraq e Siria. Ha aggiunto che lo intensificherà, ma che, almeno per ora, non intende impegnarsi con truppe sul terreno.

Obama non ha accettato la proposta, che Hollande gli avrebbe fatto, di accogliere la Russia, la Siria e l'Iran nella coalizione militare di sessantadue Paesi a guida statunitense. Ha sottolineato come la Russia abbia il fine, soprattutto, di salvare il regime di Assad e quella recente di Latakia; e di poter partecipare in posizione di forza ai negoziati per l'avvenire della Siria e per l'assetto del Medio Oriente.

Non a caso, i bombardamenti degli aerei russi colpiscono per l'ottanta per cento i Gruppi liberi di insorti, appoggiati dagli Stati Uniti e dai Paesi Arabi, e non i terroristi islamici dell'ISIS-Daesh.

Hollande, dopo l'incontro con Obama e Cameron, ha incontrato a Parigi il 25 Novembre 2015 il Cancelliere Merkel. Nella conferenza stampa, successiva al colloquio, il Cancelliere tedesco ha dichiarato: "Dobbiamo lottare contro l'ISIS insieme. Non si può vincere con le parole. Serviranno strumenti militari".

Ha, inoltre, annunciato l'invio di alcune centinaia di soldati in Mali per aiutare le truppe francesi nella lotta al terrorismo, nonché il dislocamento di una nave da guerra in appoggio alla portaerei francese nelle acque siriane, e di sei aerei di ricognizione e uno di rifornimento in Iraq e Siria. Il Bundestag ha approvato, poi, con ampia maggioranza (445 - 146), il 4 Dicembre 2015, le decisioni della Merkel.

Renzi, infine, è stato ricevuto a Parigi da Hollande per venti minuti e alle otto del mattino di giovedì 26 Novembre 2015, dopo i colloqui avuti dal Presidente francese con Obama, Cameron, la Merkel e poche ore prima dell'incontro con Putin a Mosca nello stesso giorno.

A Putin, il 26 Novembre 2015, Hollande ha confermato la collaborazione militare della Francia contro l'ISIS-Daesh, già avviata fin dal giorno dopo gli attacchi terroristici a Parigi del 13 Novembre 2015. Ha confermato, inoltre che gli Stati Uniti, la Gran Bretagna, la Germania, la Turchia, l'Arabia Saudita ed altri Paesi, concordano sulla necessità che Bashar al Assad abbandoni la Presidenza della Siria quando sarà definito l'assetto politico finale del Paese allora in discussione a Vienna.

Data l'opposizione di Washington, sembra che Hollande non abbia insistito per inserire la Russia nella coalizione militare di sessantadue Paesi, guidata dagli Stati Uniti contro l'ISIS-Daesh.

Pare anche che non abbia discusso con Putin della questione Ucraina e delle sanzioni economiche contro la Russia, che dovrebbero mantenersi fino a quando Mosca non avrà rispettato gli Accordi conclusi a Minsk tra Putin, Hollande, Merkel e Porošenko nel Febbraio 2015.

L'Italia, la Siria e le iniziative di Hollande

La reazione dell'Italia – Governo, Parlamento e Partiti – all'attentato terroristico del 13 Novembre 2015 a Parigi e alle iniziative politiche e militari di Hollande è stata prudente e neutrale, malgrado il Consiglio di Sicurezza dell'ONU, all'unanimità, abbia implicitamente approvato la dura reazione del Governo francese contro l'ISIS-Daesh.

Il Consiglio di Sicurezza ha, infatti, "invitato gli Stati membri ad adottare tutte le misure necessarie per sradicare l'ISIS dai territori, che ha occupato in parti significative dell'Iraq e della Siria". Il Consiglio europeo ha, da parte sua, chiesto ai membri dell'Unione di collaborare con la Francia, che ha invocato l'Articolo 42.7 del Trattato dell'Unione Europea.

La posizione dell'Italia si distingue dalla netta politica interventista di Francia, Gran Bretagna e Germania, adottata con le decisioni del Parlamento francese, della Camera dei Comuni britannica e del Bundestag tedesco, che hanno approvato ad ampia maggioranza la partecipazione militare alla Guerra in Siria e in Iraq.

Per comprendere la posizione dell'Italia è, forse, opportuno ricordare che il nostro Paese ha preso sul serio, a suo tempo, la politica estera suggerita da Giorgio La Pira, fiorentino, sul quale Renzi ha scritto, se non erriamo, la Tesi di laurea.

La cauta reazione iniziale dell'Italia è comprensibile: il timore di una reazione dei terroristi dell'ISIS-Daesh, se l'Italia dovesse au-

mentare il suo impegno in Siria e in Iraq con bombardamenti aerei.

Renzi ricordato, inoltre, che già siamo impegnati militarmente in Afghanistan, Iraq, Libano, Somalia e Kosovo con alcune centinaia di soldati ed abbiamo Carabinieri addestratori dei Peshmerga in Iraq. Il 15 Dicembre 2015 ha, inoltre, deciso l'invio di 450 militari - probabilmente paracadutisti della Folgore - per proteggere i lavoratori che devono provvedere al ripristino di una diga nei pressi di Mosul in Iraq.

Un'altra preoccupazione dell'Italia per un aumento dell'intervento militare italiano contro l'ISIS-Daesh, riguarda le ripercussioni sull'economia italiana, che attraversa, da anni, serie difficoltà, malgrado qualche miglioramento. Infine, ma non per importanza, il Governo Renzi tiene conto dell'atteggiamento prudente del Parlamento, dei Partiti e dei timori dell'opinione pubblica.

Si dovrebbe, tuttavia, fare il possibile, affinché l'Italia non rimanga a lungo isolata. Difficilmente può appoggiarsi all'Unione Europea, da tempo in crisi, sia per le tensioni causate dall'aggressione russa in Crimea e Ucraina, sia per i problemi relativi all'ondata di centinaia di migliaia di migranti.

Il referendum della Gran Bretagna per uscire dall'Unione Europea, previsto per il 2016, complica ulteriormente la situazione. Nel 2017, cioè l'anno prossimo, le elezioni presidenziali e politiche in Gran Bretagna, Francia e Germania rendono ulteriormente problematico il quadro europeo.

Renzi si è appoggiato, inoltre, per alcune settimane sull'esitante atteggiamento della Gran Bretagna, della Germania e, soprattutto, di Obama, nonché sulla reticenza del Vaticano.

Il Papa Bergoglio nell'Agosto 2013 si è pubblicamente schierato contro l'intervento militare americano in Siria. Ha dichiarato che "la guerra non ha mai risolto un problema". Il che non è esatto. Hitler, ad esempio, non sarebbe stato, probabilmente, sconfitto soltanto con le Ave Maria. Anche il regime di Assad e l'ISIS-Daesh difficilmente saranno abbattuti con le veglie di preghiera.

Vi è differenza fra pacifismo e operatori di pace. Ricordiamo il pacifismo dei Comunisti e la colomba di Picasso, dopo i carri armati Sovietici a Budapest e Praga.

L'atteggiamento del Papa ha contribuito alle gravi esitazioni di Obama, che ha rinunciato, come accennato, nel 2013 e all'ultimo istante, ad intervenire in Siria per abbattere Assad, come aveva proclamato.

Dopo la strage dell'ISIS-Daesh del 13 Novembre 2015 a Parigi, il Segretario di Stato Cardinale Parolin ha distinto, saggiamente, la posizione della Chiesa da quella dello Stato. Già Cristo ha detto:

“Date a Cesare quello che è di Cesare e a Dio quello che è di Dio”. E, secondo l’evangelista Matteo: “Non sono venuto a portare la pace, ma la spada”. Non ha cacciato i mercanti dal Tempio col turibolo. Il Metropolita di Mosca ha parlato di “Guerra santa”.

Renzi, per giustificare la sua prudenza, spesso evoca anche la necessità di non ripetere gli errori fatti con l’intervento militare nel 2011, in appoggio all’insurrezione popolare in Libia per rovesciare Gheddafi. Chiede, con insistenza, una strategia politica e militare per il dopo ISIS-Daesh in Siria, prima di un impegno con bombardamenti aerei. Per giustificare l’inazione nonci sembra, però, sufficiente sollevare il problema della strategia politica e militare per il dopo ISIS-Daesh in Siria e per il dopo guerra civile in atto in Libia. Ne diremo poi.

L’Italia non deve restare isolata dalla Gran Bretagna e dalla Germania. Soprattutto, non deve dare l’impressione di lasciare la Francia sola. Siamo, come la Francia, al centro del Mediterraneo e vicini alla Siria e al Medio Oriente. La Francia è membro permanente e con diritto di veto del Consiglio di Sicurezza dell’ONU ed è una potenza militarmente e legalmente nucleare, ai termini del TNP.

Ha avuto due grandi europeisti: Schuman e Monnet. Ma ha anche respinto nel 1954 la Comunità Europea di Difesa. Si è fatta l’arma atomica da sola, allorché l’Italia e la Germania l’hanno abbandonata nel 1957. Ha concluso con la Germania il Trattato dell’Eliseo nel 1963, sul quale si basa la sopravvivenza dell’Unione Europea e il suo avvenire. Con l’Inghilterra ha un antico rapporto: l’entente cordiale.

La Gran Bretagna non è membro dell’Euro e si appresta, come accennato, ad indire un referendum per uscire dall’Unione Europea. Ha deciso di intervenire militarmente con bombardamenti aerei in Siria e Iraq. Ha un rapporto speciale con gli Stati Uniti. Come la Francia, è membro permanente e con diritto di veto nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ed è un Paese militarmente e legalmente nucleare.

La Germania, infine, è una potenza economica e può contare su tale elemento positivo. E’ al centro dell’Europa ed ha relazioni speciali con la Francia ed anche con Londra. Come accennato, il Bundestag ha approvato, a larga maggioranza e per la prima volta, in Iraq e Siria.

È comprensibile invocare, come fa Renzi per giustificare la sua politica neutrale, la necessità di una strategia politica e militare da attuare dopo la sconfitta dell’ISIS-Daesh e l’abbattimento del Governo dispotico di Bashar al Assad. È, infatti, essenziale non ripetere gli errori fatti in Afghanistan, Iraq, Libia e Yemen, dopo aver appog-

giato giustamente l'abbattimento dei regimi dittatoriali dei Talebani, di Saddam Hussein, Muammar Gheddafi e Ali Abdullah Saleh. Una strategia politica e militare per la Siria ed anche per la Libia è, d'altronde, in corso di attuazione.

Se scoppia un incendio ed un edificio brucia, tuttavia, occorre intervenire immediatamente con i Pompieri per spegnere il fuoco. Non si possono attendere il piano di ricostruzione e gli architetti.

È anche ragionevole, per giustificare la prudenza italiana, rendersi conto che la situazione politica internazionale, e non soltanto quella europea, è particolarmente complicata.

La Russia, come accennato, ha secondi fini. È intervenuta militarmente in Siria, tre mesi fa, nell'Ottobre 2015, più per assistere Assad, che stava perdendo, che per sconfiggere l'ISIS-Daesh. Più per proteggere un alleato e le proprie basi militari – ora oltre Tartus anche Latakia – e assicurarsi un'importante presenza politica nel Medio Oriente che per combattere il terrorismo.

Gli Stati Uniti e i Paesi europei sono incerti e riluttanti ad intervenire militarmente con truppe di terra in Siria e Iraq.

La Turchia, pur facendo parte della NATO e della coalizione militare contro l'ISIS-Daesh a guida americana, sembra aiuti segretamente l'ISIS-Daesh con acquisti di petrolio, denaro ed anche armi. Bombarda, infine, con aerei, più le milizie curde che i terroristi dell'ISIS-Daesh.

Non a caso, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha approvato il 17 Dicembre 2015 all'unanimità una Risoluzione di ventotto pagine contro i finanziamenti e il traffico di petrolio a favore dell'ISIS-Daesh. Evitiamo, tuttavia, la ricorrente tentazione dei "marxisti di ritorno". Numerosissimi ritengono, infatti, che l'ISIS-Daesh e il terrorismo, le Primavere arabe e i vari conflitti in corso siano, in definitiva, guerre economiche.

A complicare ulteriormente la situazione ha contribuito, alla fine di Novembre 2015, l'abbattimento di un cacciabombardiere russo da parte di un caccia turco. La Turchia è un Paese membro della NATO. Ha un ruolo importante nel problema dei migranti. Ha messo a disposizione degli Stati Uniti, della Francia e della Germania, le sue basi aeree. Pone problemi per la sua minoranza curda.

L'Iraq, infine, ha denunciato il 6 Dicembre 2015 il dislocamento di truppe e carri armati della Turchia sul suo territorio e nelle vicinanze di Mosul, parte curda dell'Iraq. Il 19 Dicembre 2015 si è ritirata su pressione degli Stati Uniti.

Alcuni, non a torto, affermano che l'ISIS-Daesh ha un Padre: una carente strategia americana in Iraq per il dopo Saddam Hussein. Gli

Stati Uniti, infatti, hanno insediato a Bagdad gli Sciiti ed hanno, così, umiliato i Sunniti, da decenni al Governo. Gli Stati Uniti, inoltre, ed anche i Paesi europei, non sono intervenuti militarmente in Siria per almeno tre anni. Per ora, lo fanno insufficientemente.

L'ISIS-Daesh avrebbe anche una Madre: l'Arabia Saudita e i Paesi del Golfo, che lo hanno finanziato per proteggersi ed hanno, come l'ISIS-Daesh, una concezione fondamentalista della religione musulmana.

Da tempo, chi scrive ritiene che l'ISIS-Daesh ed il terrorismo islamico siano un problema di "polizia" internazionale. Ora si chiama guerra il conflitto che poteva essere fermato quattro anni fa.

L'ISIS-Daesh, infatti, non ha aerei, armi antiaerei, cannoni, carri armati, aiuto satellitare.

Lo Stato Islamico sembra possa contare su entrate mensili per 80 milioni di dollari, in gran parte da tassazioni e vendite di petrolio e gas, mentre il numero dei foreign fighters nelle sue file sembra sia quasi triplicato negli ultimi mesi, raggiungendo una cifra 27-30 mila unità, di cui 5.000 provenienti dall'Europa.

I Paesi, da cui provengono i foreign fighters sarebbero 86. In testa è la Tunisia, con 6.000 reclute, a cui seguono l'Arabia Saudita con 2.500 e la Russia con 2.400. Inoltre, la media di coloro che provengono dall'Occidente e che in seguito decidono di rientrare nei loro Paesi si aggira tra il 20 e il 30 per cento.

L'ISIS-Daesh da problema di "polizia" è divenuto un problema di "politica internazionale" e un problema militare per l'insufficiente e tardivo intervento politico e militare in Siria dei Paesi europei e, soprattutto, degli Stati Uniti, la potenza egemone da quasi un secolo. Lo abbiamo accennato. Ci si preoccupa, soprattutto, delle conseguenze (terrorismo, migranti, ecc.) e non delle cause: l'ISIS-Daesh, la guerra civile in Siria, l'instabilità dell'Iraq.

I Paesi europei e l'Unione Europea nel 2014 e nel 2015 sono stati assorbiti dalla crisi economica e finanziaria della Grecia, Paese che ha il due per cento circa del reddito nazionale totale dell'Unione Europea.

Poi, dal Marzo 2014, sono stati sconvolti dall'annessione militare della Crimea da parte della Russia e dal contemporaneo aiuto militare ai separatisti russofoni dell'Ucraina orientale. La soluzione della crisi con la Russia è stata affidata da Obama alla Merkel e a Hollande.

Nel 2015, l'esodo di centinaia di migliaia di migranti ha creato nuovi problemi e tensioni nei Paesi europei e nell'Unione ed il problema è lungi dall'essere risolto.

Con la neutralità e prudenza Renzi rischia di dimenticare, al-

lorché invoca una strategia, prima di aumentare l'intervento militare dell'Italia in Iraq e Siria, che l'indispensabile strategia politica e militare per il dopo Siria è in via di elaborazione da alcuni mesi.

Nel Settembre 2015, infatti, sono iniziati a Vienna una serie di incontri diplomatici ad alto livello, con lo scopo di preparare una soluzione del problema politico della Siria, in vista della fine della guerra civile e della sconfitta dell'ISIS-Daesh.

Ad essa, partecipano, tra l'altro, i Ministri degli Esteri degli Stati Uniti, Russia, Francia, Gran Bretagna, Germania, Italia, Iran, Arabia Saudita, Libano, Turchia e i rappresentanti delle Nazioni Unite e dell'Unione Europea.

Il 18 Dicembre 2015 il Consiglio di Sicurezza dell'ONU sulla base dei negoziati di Vienna, ha approvato, all'unanimità, un'importante Risoluzione con un dettagliato programma, che prevede l'immediato cessate il fuoco, la preparazione di una nuova Costituzione ed elezioni politiche e presidenziali in Siria nel 2017. Inoltre, gli Stati Uniti e la Russia dovrebbero preparare, con la Giordania e l'Arabia Saudita, una lista dei gruppi liberi di insorti, che potrebbero entrare a far parte del nuovo Governo siriano, con l'esclusione dei gruppi terroristici come l'ISIS-Daesh e il Jabat al Nusra. Per ora, è stata lasciato in sospenso il destino del Presidente siriano Bashar al Assad.

Di tutto questo aveva discusso il Segretario di Stato americano Kerry con Putin il 15 Dicembre 2015 a Mosca tre giorni prima durante un incontro di tre ore.

Renzi motiva, inoltre, la sua prudenza verso il conflitto in Siria e Iraq dichiarando di dare la precedenza alla grave situazione in Libia. Da mesi, un Ammiraglio italiano ha organizzato un Quartiere Generale a Centocelle nei pressi di Roma. Il Governo italiano vuole ottenere la guida di una coalizione politica e militare, con l'approvazione dell'ONU e su richiesta del Governo libico, per avviare a soluzione la guerra civile in corso.

Con l'appoggio e la copresidenza degli Stati Uniti, l'Italia ha ottenuto di ospitare a Roma il 13 Dicembre 2015 una Conferenza internazionale per esaminare il problema della Libia. Ha, inoltre, promosso, ugualmente con l'appoggio degli Stati Uniti, un'altra Conferenza, che dovrebbe riunire a Ginevra il 25 Gennaio 2016 i principali componenti la coalizione militare, a guida americana, contro l'ISIS-Daesh in Iraq e Siria.

Ripetiamo che una guerra, tuttavia, è in corso in Iraq e, soprattutto, in Siria, da cinque anni con migliaia di vittime, milioni di profughi e diffuse distruzioni. Gli Stati Uniti bombardano in Iraq e

in Siria, da più di un anno, con circa 200-250 aerei. La Francia e la Gran Bretagna, da qualche settimana, con una decina di aerei. Fino ad ora, circa diecimila incursioni americane e duemila incursioni europee e irachene.

L'Arabia Saudita, il Qatar e l'UAE, pur facendo parte della coalizione militare a guida americana, non partecipano da mesi ai bombardamenti in Iraq e Siria. Sono assorbiti dalla guerra nello Yemen.

Il 14 Dicembre 2015 è stata annunciata la formazione di un'alleanza di 34 Paesi islamici e sunniti per la guerra contro l'ISIS-Daesh, promossa dall'Arabia Saudita. Ne fanno parte anche la Turchia, il Pakistan e l'Egitto.

Obama ricorda che la coalizione militare, guidata dagli Stati Uniti contro l'ISIS-Daesh comprende 62 Paesi; quella di Mosca, tre Paesi: la Russia, l'Iran e la Siria. Oggi, dopo la formazione dell'Alleanza islamica, queste dichiarazioni dovrebbero essere riviste.

Gli Stati Uniti negli interventi militari in Corea (1950); in Vietnam (Anni sessanta); in Kuwait (1990-91); in Afghanistan e Iraq (2001-2014); sono intervenuti – come accennato – con centinaia di migliaia di soldati. Per ora, contro l'ISIS-Daesh in Iraq e Siria, gli Stati Uniti sono presenti soltanto con poche migliaia di militari e con l'ordine di non svolgere azioni di combattimento.

Dopo l'approvazione a vasta maggioranza (397 contro 223) della Camera dei Comuni ai bombardamenti aerei britannici in Siria, Lord Peter Mandelson, braccio destro del laburista Tony Blair, al potere per dieci anni, ha dichiarato: "Siamo in guerra e il Rubicone è stato attraversato da tempo. È tragico che la Gran Bretagna sia da anni assente dal tavolo delle decisioni. Il successo di Cameron ai Comuni lo riporta sulla scena internazionale, dopo una troppo lunga assenza. Ma i bombardamenti aerei non saranno sufficienti. Occorrono truppe di terra". Sulla stessa linea, l'ex Premier britannico Tony Blair in una recente Conferenza negli Stati Uniti.

Il 4 Dicembre 2015, l'ex Presidente del Consiglio Massimo D'Alema a Bruxelles ha dichiarato: "Di fronte alla minaccia dello Stato islamico l'uso della forza è una componente inevitabile. Ma i raid aerei non sono sufficienti. Sarebbe necessario coordinarli con un'azione militare sul terreno, anche perché è difficile liberare grandi porzioni di territorio in Iraq e Siria soltanto con gli aerei".

Il 3 Dicembre 2015 il Segretario di Stato americano Kerry ha dichiarato che gli esperti militari, da tempo, affermano che gli attacchi dal cielo non bastano per battere l'ISIS-Daesh. Occorre stabilire se le truppe di terra saranno americane, europee o dei Paesi arabi, preferibilmente di questi ultimi".

Obama, domenica 6 Dicembre 2015 dallo Studio Ovale ha tenuto un Discorso alla Nazione, dopo l'attacco terroristico a San Bernardino in California. Era la terza volta del suo settennato. Ha cambiato, tuttavia, strategia soltanto verbalmente. È passato dal contenere degli scorsi anni, allo sconfiggere del dopo l'attacco terroristico dell'ISIS-Daesh a Parigi del 13 Novembre 2015 e ha dichiarato che gli Stati Uniti hanno lo scopo di distruggere l'ISIS-Daesh e il terrorismo. Ma ha escluso, nuovamente, l'invio di truppe di terra.

Il 12 Novembre 2015, il giorno prima della strage dell'ISIS-Daesh al Bataclan a Parigi, in un'intervista concessa alla televisione americana ABC, Obama aveva dichiarato: "L'ISIS sta guadagnando terreno? No, non penso si stiano rafforzando. La verità è che fin dall'inizio il nostro obiettivo è stato quello del contenimento e li abbiamo contenuti. Non hanno guadagnato terreno in Iraq. E in Siria arriveranno e se ne andranno".

Il 10 Dicembre 2015, quattro giorni dopo il Discorso alla Nazione, il suo Segretario di Stato alla Difesa Carter, ha dichiarato: "La verità è che siamo in guerra".

Lo aveva già affermato Hollande, il 13 Dicembre 2015 dopo la strage terroristica dell'ISIS-Daesh a Parigi.

Obama sembra abbia trovato un'alibi per evitare di inviare truppe di terra in Siria e Iraq. Alcuni esperti, infatti, ritengono che i terroristi dell'ISIS-Daesh auspichino un'iniziativa simile. Secondo un testo religioso sarebbe previsto – e quindi auspicabile – che gli infedeli, per essere sconfitti, inviino le loro truppe di terra nel Califfato siriano e iracheno

Obama ha rivelato anche il perché della sua riluttanza ad inviare truppe sul terreno in Siria. "Il Pentagono stima, ha detto il 18 Dicembre 2015 in una conversazione informale, che ci sarebbero centinaia di morti americani ogni mese, migliaia di vittime tra i Siriiani e dieci miliardi di dollari di spesa".

In sintesi, la politica estera dell'Italia contro l'ISIS-Daesh e il terrorismo sembra, per ora, attendista, inadeguata e superficiale. Lo è stata anche dopo le recenti decisioni dei Parlamenti francese, inglese e tedesco. Potrebbe divenire velleitaria e pericolosa, soprattutto se il processo in corso per la pace in Siria e in Libia fallirà. Dovrebbe cambiare e lo farà, probabilmente, dopo che la politica degli Stati Uniti sarà costretta a farlo. Ad esempio, per la persistenza dell'ISIS-Daesh o per altri attacchi terroristici negli Stati Uniti.

Le prospettive, tuttavia, potrebbero mutare drasticamente, se la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU del 18 Dicembre 2015 porterà alla cessazione della guerra in Siria e all'avvio di un

processo di pace, e se lo stesso avverrà in Libia, dopo la Risoluzione del 22 Dicembre 2015, ugualmente del Consiglio di Sicurezza dell'ONU.

Con le dovute proporzioni, perché i terroristi dell'ISIS-Daesh non hanno elefanti, vale, forse, la pena di ricordare che, per affrontare l'Esercito di Annibale e vincere la guerra, non fu sufficiente Fabio Massimo, il Temporeggiatore. Fu indispensabile, alla fine, ricorrere a Scipione l'Africano, che dovette attraversare il Mediterraneo, con truppe di terra e concludere così, a Zama, la Seconda guerra punica. Alcuni decenni dopo, l'Esercito romano attraversò nuovamente il Mediterraneo e rase al suolo Cartagine.

Seicento anni più tardi bande di barbari, non più di 30 mila, presero il controllo dell'Impero romano.

Qualche secolo dopo, Cavour inviò dal piccolo Piemonte 15 mila soldati a combattere in Crimea per sedersi al tavolo dei Grandi.

Il Governo italiano è riuscito, con l'appoggio degli Stati Uniti, ad organizzare una Conferenza internazionale sulla Libia, che si è riunita a Roma il 13 Dicembre 2015 sotto la presidenza congiunta italo-americana.

Firmato da Ministri e inviati di 17 Paesi e di quattro Organizzazioni internazionali, fra cui l'Unione Europea e la Lega Araba, il Comunicato finale dell'incontro invita tutte le fazioni in Libia ad «accettare un immediato cessate il fuoco» e a sottoscrivere un accordo per un Governo di unità nazionale.

Il piano, mediato dall'Inviato speciale delle Nazioni Unite, l'Ambasciatore tedesco Martin Kobler, prevede la creazione entro il 31 Gennaio 2016 di un Esecutivo di unità nazionale, che sarebbe poi legittimato a chiedere garanzie di sicurezza e assistenza economica all'esterno.

Le parti libiche avrebbero, cioè, fino a Febbraio 2016 per creare un Consiglio presidenziale, che nominerebbe il Governo, i nuovi vertici della Banca centrale e dell'Ente petrolifero nazionale, avviando nel contempo il delicato rientro di tutte le istituzioni del Paese a Tripoli, oggi sede della fazione islamista, sostenuta da Qatar e Turchia. Il Governo e il Parlamento internazionalmente riconosciuti, che hanno in Egitto e negli Emirati Arabi i loro grandi sponsor, siedono invece a Tobruk.

L'Accordo prevede anche il prolungamento di un anno del mandato parlamentare, con un'ulteriore estensione di un altro anno se necessario.

Il fatto nuovo del vertice romano è che, per la prima volta, Arabia Saudita, Qatar, Turchia, Emirati ed Egitto abbiano finalmente

preso un impegno concreto a esercitare la loro influenza per convincere anche i loro protetti a sottoscrivere l'Accordo.

L'intesa di Roma è stata confermata dalle parti in causa in Marocco il 17 Dicembre 2015. Una Risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU il 23 Dicembre 2015 ha approvato all'unanimità l'Accordo firmato in Marocco.

Le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU del 18 Dicembre 2015 sulla Siria e quella del 23 Dicembre 2015 sulla Libia, sono molto importanti. Sarà, tuttavia, difficile la loro applicazione.

La necessità di una politica estera europea

In grande sintesi, l'Unione Europea non fa politica estera da decenni. Si giustifica affermando che la politica estera, purtroppo, non ha clausole esplicite nei Trattati europei.

Non è del tutto esatto. Che fine hanno fatto il Quartier Generale Europeo e l'Agenzia Europea per gli Armamenti, creati all'unanimità dal Consiglio Europeo nel Dicembre 2003? E la Forza di Reazione Rapida? E le possibilità previste dai Trattati europei esistenti per le cosiddette cooperazioni rafforzate?

Il Presidente della Commissione europea Juncker, commentando recentemente il deludente esito del dibattito del Consiglio sul Rapporto concernente la Difesa europea, ha dichiarato: "If I look at Defence policy, a bunch of chickens would be a more unified combat unit".

Nemmeno i singoli Paesi europei fanno politica estera con efficacia. La loro reazione, dopo i gravissimi attentati terroristici dell'11 Settembre 2001 negli Stati Uniti, è stata insufficiente, così come la loro presenza nelle guerre degli scorsi quindici anni in Afghanistan, Iraq, Libia e Siria, come abbiamo accennato.

In definitiva, i Paesi europei ed i loro 500 milioni di abitanti, con un reddito globale simile a quello degli Stati Uniti, non si sono ancora resi conto che, soprattutto nell'epoca nucleare, la divisione politica e militare dell'Europa è pericolosa e richiede iniziative efficaci. Lo avevano compreso Schuman, Adenauer e De Gasperi, settanta anni fa.

L'Alleanza Atlantica, la protezione degli Stati Uniti, la NATO e l'Articolo 5, sono difese che, alla lunga, e in un'epoca nucleare, potrebbero rivelarsi insufficienti e, quindi, pericolose.

L'Italia rilanciò l'obiettivo dell'Europa unita a Messina nel Giugno 1955, pochi mesi dopo la caduta del Progetto di Comunità Europea di Difesa (CED), che conteneva anche la possibilità di una Comunità Politica.

I Trattati istituenti la Comunità Economica Europea (detta anche Mercato Comune) e la Comunità Europea per l'Energia Atomica (detta anche Euratom) sono stati firmati in Campidoglio il 25 marzo 1957 e sono chiamati Trattati di Roma. Su di essi si è costruito, negli scorsi cinquantotto anni, un embrione di Unione Europea e di Mone-ta comune, l'Euro.

Se non si procede ora, si rischia di compromettere quello che si è raggiunto nel settore economico e finanziario già, oggi, in serio pericolo. Non resta che rilanciare nel settore politico e della difesa. L'Italia, come settanta anni fa a Messina, potrebbe avere un importante ruolo e lanciare un'iniziativa. Il 16 Gennaio 2015 si incontreranno a Roma i Ministri del Esteri dei sei Paesi fondatori dell'Europa unita. Potrebbe essere un inizio.

“Non è necessario sperare per intraprendere, né riuscire per perseverare”, fu la risposta di Guglielmo d'Orange, detto il Taciturno, ai suoi Generali, che gli illustravano l'impossibilità di vincere una battaglia, date le preponderanti forze del nemico. Ebbe ragione il Taciturno, poiché la battaglia, allora, fu vinta.

Anche oggi, malgrado le enormi difficoltà, la battaglia per l'unità dell'Europa potrebbe essere vinta. L'unità politica dell'Europa è l'unica politica originale, valida e senza alternative per la nostra salvezza ed esistenza.

Achille Albonetti

*Roma, 1° Gennaio 2016
achillealbonettionline*

IL MONDO HA BISOGNO DI UN'EUROPA UNITA

di Sergio Mattarella

Prendo la parola in un momento particolarmente drammatico per tutti noi. L'Europa è ferita: Bruxelles, Copenaghen, Londra, Madrid, Parigi, sono altrettante lacerazioni, dolorose e incancellabili, sul corpo della nostra Unione. Siamo ancora sgomenti per quanto accaduto a Parigi e cerchiamo - tutti insieme - di affrontare il dolore che ha colpito le famiglie delle vittime, la sofferenza dei feriti, il senso di angoscia e di insicurezza delle nostre comunità.

Desidero ribadire, con forza, la solidarietà totale e incondizionata alla Francia, alle sue istituzioni, al suo popolo. A Venezia abbiamo dato l'addio a Valeria Solesin, una ragazza ita-liana, una ragazza europea, la cui giovane vita è stata stroncata, insieme a quella di altre 129 persone. A Parigi è stata colpita la nostra vita di tutti i giorni, le nostre abitudini: quel modo di essere, pensare e vivere che è proprio dei cittadini dell'Unione.

L'Unione Europea è il risultato di un lungo e vitale processo, ancora in corso, ed è la progressiva integrazione che ha consentito ai nostri concittadini europei di vivere un periodo di pace e di sviluppo, unico nella storia del nostro Continente. Una storia che ha prodotto diritti e accresciute tutele per tutti. L'Europa è nata dalla solidarietà. Da ex nemici che sono stati capaci di unirsi nel nome di valori comuni. Da Paesi ex avversari nella *Guerra fredda* che hanno saputo dar vita alla più gradevole area di democrazia e libertà mai esistita; contribuendo alla stabilità e alla pace.

Tutto questo, però, non basta più. A noi è chiesto un di più di responsabilità, un di più di iniziativa, un di più di coesione. Soltanto così potremo vincere le sfide arroganti che il terrorismo porta sin dentro le nostre case, dopo avere insanguinato le terre medio-orientali, asiatiche e africane, tuttora gravemente colpite.

Stralcio dell'intervento del Presidente della Repubblica SERGIO MATTARELLA al Parlamento europeo del 25 Novembre 2014.

I contrasti dell'epoca bipolare hanno contribuito a spingere i Paesi europei a tenersi uniti. Oggi, da Est a Sud, nuove forti instabilità si sono affacciate ai nostri confini. È più che mai indispensabile promuovere intelligenti politiche di vicinato per condividere strategie di costruzione della pace, isolando ogni estremismo.

L'Unione Europea è un punto di riferimento per ogni persona, popolo e Stato, che basi la sua esistenza sulla pace tra le nazioni, sulle libertà ed il rispetto dei diritti dei cittadini. Un argine politico contro l'oscurantismo. Per questo ci attaccano frontalmente, come è avvenuto anche agli Stati Uniti. La battaglia esige unità. Unità e determinazine per battere, insieme, ogni violenza e per garantire piena sicurezza ai nostri concittadini; preservando la difesa irrinunciabile della libertà e dei diritti. L'architettura delle istituzioni europee è basata sui valori di democrazia, tolleranza, accoglienza.

A fronte delle fortissime pressioni migratorie, che provengono dai Paesi ove nasce il terrorismo, ci si interroga oggi se non sia il caso di porre in discussione alcuni punti di questi principi, a partire dalla libertà di circolazione delle persone. Da qui la tentazione di chiudere le frontiere. Io credo che dobbiamo affrontare queste sfide alla luce dei valori per i quali dichiariamo di combattere. Risposte apparentemente semplici non ci aiutano, né sul piano ideale, né su quello di soluzioni adeguate ed efficaci.

Il mondo ha bisogno dell'Europa ed ha bisogno di un'Europa unita. Di un'Europa che sappia completare il suo disegno organico. L'Unione può favorire le necessarie convergenze internazionali per la Siria, per l'Iraq, per la Libia, cercando scelte condivise che contrastino con efficacia le forze del disordine e del terrore.

Progettare il futuro, a partire dalle difficoltà e dalle sfide, che stiamo vivendo, è la strada per governare bene anche il presente, con i suoi problemi così gravi. Vorrei ricordare ancora una volta, l'affermazione di Jean Monnet: "Non possiamo fermarci quando il mondo intero è in movimento". Nel solco di questa esortazione, formulo a voi tutti i miei migliori auguri di buon lavoro al servizio dell'Europa e della pace.

Sergio Mattarella

UNA PIÙ SOLIDALE UNIONE PER I POPOLI EUROPEI

di Luigi Guidobono Cavalchini

L'Europa, secondo molti autorevoli commentatori, è oggi colpita da una crisi che, non soltanto per intensità, è la più grave di quelle attraversate dal 1958.

C'è da domandarsi, allora, in sintonia con la riflessione svolta nell'Ottobre 2015 da Giorgio Napolitano, se e quanto sullo stato attuale delle cose pesi «una politica culturalmente indebolita, priva di autocoscienza storica e nutrimento ideale», la quale rischia di perdere «anche forza di persuasione e capacità di guida» presso le nostre opinioni pubbliche.

Nelle intenzioni di Jean Monnet, passato alla storia come *l'Inspirateur*, la partecipazione al progetto europeo significava “gettare le basi di una Comunità avente una struttura federale, governata da istituzioni comuni, retta da regole comuni, in grado di garantire a tutti gli stessi diritti e imponendo a tutti gli stessi obblighi”. Si tratta, sempre secondo Monnet, di “aprire una breccia nella cittadella della sovranità nazionale”, che sbarra la strada, appunto, all'unità dell'Europa.

In questa prospettiva, che non è soltanto la riconciliazione dei popoli europei per evitare nuove guerre, bensì di fare in modo che l'Europa possa “vivere con i propri mezzi e nella sicurezza” e essere “specificata e in grado di continuare ad apportare il suo contributo alla civiltà”. L'interesse comune, inteso come superamento di “sentimenti particolaristi da eliminare dalle nostre discussioni”, si distingue, per sua natura, dall'interesse nazionale.

Di qui il ricorso a un'autorità sopra gli Stati quale espressione concreta di quella comunità attraverso cui si deve realizzare il

LUIGI GUIDOBONO CAVALCHINI, nella sua brillante carriera diplomatica, ha ricoperto importanti incarichi, tra cui quelli di Ambasciatore d'Italia a Parigi e di Rappresentante Permanente d'Italia presso l'Unione Europea.

progetto d'integrazione: un progetto, però, che non può essere considerato come un *one shot deal*, ma che impone "piccoli passi", segnati dallo sviluppo di solidarietà di fatto.

Le cose, però, non andarono proprio tutte nel senso prefigurato dai Padri Fondatori; tant'è vero che, già nella seconda metà degli anni Sessanta, il negoziato comunitario, che avrebbe dovuto portare a risultati in grado di dare contenuto concreto all'interesse comune, proprio a causa del suo imbarbarimento era stato "battezzato" da Schröder con il brutto termine di "sincronizzazione"; grazie alla quale la decisione finale diventava il risultato di un laborioso, defatigante e ibrido compromesso tra l'interesse comune e i diversi interessi nazionali. Ma è pur vero che l'interesse comune non era mai stato perso di vista dalle *leadership* politiche ai livelli sia comunitario, sia nazionali.

Tornano alla mente altre parole di Jean Monnet: « L'Europe se fera dans les crises et elle sera la somme des solutions apportées à ces crises».

Le principali crisi, attraverso le quali l'Europa é passata, sono state la decisione della Francia, auspice de Gaulle, di disertare dal secondo semestre 1965 (e fino al Gennaio successivo) le riunioni del Consiglio della Comunità Europea per protestare contro le proposte della Commissione Hallstein relative alle modifiche alla Politica Agricola Comune, al rafforzamento del ruolo dell'Assemblea di Strasburgo e della Commissione e all'estensione del ricorso a votazioni a maggioranza qualificata - e non più soltanto all'unanimità - in seno al Consiglio; la richiesta del Regno Unito, avanzata dalla Thatcher nel Novembre 1973 al Vertice di Dublino, "for a very large amount of our own money back, over and above what we contribute to the Community, which is covered by our receipts from the Community"; il "no" alla ratifica del Trattato costituzionale sull'Unione Europea nei *referendum* svoltisi in Francia e in Olanda nel Maggio 2005 (cui aveva fatto eco - è bene ricordarlo - la dichiarazione di Carlo Azeglio Ciampi secondo cui "non si torna indietro e non ci si arrende di fronte alle difficoltà; si superano gli ostacoli con rinnovata lena; non si mette a repentaglio il patrimonio acquisito; ci si impegna per accrescerlo"; l'esito negativo della consultazione

popolare sul Trattato di Lisbona tenutasi in Irlanda nel Giugno 2008, cui, peraltro, doveva far seguito, nel Giugno 2009, un secondo *referendum* conclusosi con il 67,1 per cento di votanti favorevoli alla ratifica.

A differenza delle crisi ora menzionate, quella attuale aggiunge alla gravità il carattere dell'inedito; e ciò perché essa riveste meno il carattere di beghe tra Governi per colpire, invece, in maniera diretta il sentimento di disagio, di malessere, di paura e di rabbia, che provano in questi frangenti i cittadini europei: un sentimento che affonda le sue radici, da un lato, nelle conseguenze di una crisi economica globale, che tocca direttamente le tasche della gente e dalla quale si fatica a scorgere la via d'uscita e, dall'altro, nel rischio connesso ad eventi - come quelli terroristici che di recente e nuovamente hanno insanguinato il territorio dell'Unione Europea - suscettibili d'incidere sulla vita e sull'integrità fisica delle persone.

Abbiamo, dunque, a che fare con una situazione, in cui potrebbero prevalere i sintomi di una crisi sistemica; con il rischio, quindi, che sugli ideali federalisti, connaturati con il processo d'integrazione politica del Vecchio Continente, faccia premio un'omogeneità di comportamenti che, oltre ad essere manifestazione della riaffermazione di una dimensione nazionale o, peggio, nazionalistica, costituisce l'esatto contrario dell'unità d'intenti perseguita, seppure a stento, finora.

Assistiamo, oggi, all'emergere e all'affermarsi di movimenti che, proprio in nome di un malinteso senso del garantismo, rigettano quasi unicamente sull'Unione Europea le responsabilità di una gestione ritenuta poco efficace e corretta delle emergenze umanitarie e sociali: emergenze connesse sia ai programmi d'austerità (i quali priverebbero d'efficacia le misure di riduzione delle disuguaglianze sociali e di stimolo alla ripresa economica e, quindi, vanno combattuti all'insegna del "riprendiamoci la crescita"), sia ai grandi flussi migratori considerati, presso talune opinioni pubbliche, assolutamente insostenibili.

C'è molto di demagogico e di contraddittorio in talune asserzioni che, da un lato, predicano l'uscita dall'*Euro* (o la non partecipazione all'Eurozona), e, dall'altro, non negano i benefici

dell'appartenenza a un'area caratterizzata dalla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali.

Insomma, si guarda con sospetto al mercato unico o alla disciplina economica, ma, nello stesso tempo, si vorrebbe mantenere, entro la cornice di un'Europe *à la carte*, i vantaggi derivanti da certe politiche comuni o, più generalmente, dalla partecipazione all'Unione.

Ora, la fragilità del meccanismo istituzionale, largamente ispirato a un sistema di "checks and balances" tra poteri sovranazionali e nazionali, è sottoposta a dura prova di fronte a crisi epocali che, per essere superate, richiederebbero una "unitarietà di comando" incompatibile con la ripartizione e con la dispersione dei poteri stessi nell'ambito dell'Unione.

Al riguardo, a Bruxelles si ricorda ancora l'intervento del Primo Ministro britannico alla Camera dei Comuni del 30 Ottobre 1990 per riferire sugli esiti del Consiglio europeo di Roma riguardante i lavori delle due Conferenze intergovernative sull'unione economica e monetaria e sulle riforme istituzionali.

In quell'occasione, la Thatcher si era espressa con tre secchi "no" sulle proposte di Delors, di fare del Parlamento europeo il "democratic body of the Community", d'accrescere i poteri della Commissione fino a farla diventare "the Executive... at the expense of the House" e a trasformare il Consiglio dei Ministri in un Senato.

Insomma, nell'ambito dell'Unione Europea, fondata sul principio d'uguaglianza e di simmetria tra i diritti e i doveri di tutti gli Stati che ne fanno parte, ci si era dovuti acconciare all'introduzione di formule capaci di conciliare, attraverso il ricorso a geometrie variabili e, in particolare, a clausole di *opting out*, la nozione irrinunciabile di un'"unione sempre più stretta dei popoli europei" con posizioni suscettibili d'evolvere e di maturare nel tempo.

Un esercizio, questo, comprensibile in termini di ricorso a quel pragmatismo politico, che consente di superare difficoltà temporanee e/o di rimediare a situazioni congiunturali, ma certamente pregiudizievole per la conclamata unità dell'Unione Europea, in termini della sua proiezione, sia interna, sia esterna.

Per la verità, già le Raccomandazioni contenute nel Rapporto Tindemans, reso pubblico il 29 Dicembre 1975 e presentato al Consiglio europeo di Lussemburgo nell'Aprile successivo, riconoscevano che, avuto riguardo all'obiettivo dell'unione economica e monetaria (considerato accanto a quello dell'unione politica) «les Etats qui sont en mesure de progresser ont le devoir d'aller de l'avant» mentre «les Etats qui ont des motifs que le Conseil (...) reconnaît comme objectivement valables de ne pas progresser, ne le font pas, tout en recevant des autres Etats l'aide et l'assistance qu'il est possible de leur donner, afin qu'ils soient en mesure de rejoindre les autres et en participant au sein des institutions communes à l'évaluation des résultats obtenus dans le domaine considéré».

È un tema, questo, affrontato anche nelle "Riflessioni su una politica europea", delle quali sono stati estensori nel Maggio 1994 Wolfgang Schäuble, Karl Lamers et Theo Waigel. Quel documento, che aveva sollevato all'epoca obiezioni e polemiche, suggeriva d'istituzionalizzare, pur salvaguardando il "nocciolo duro europeo", il principio di un'Europa "a più velocità".

Recentemente, tornando sullo stesso tema, Schäuble osservava che il processo d'approfondimento dell'Unione "potenzialmente a più velocità" rivestiva nelle circostanze attuali un'importanza superiore a quella che aveva negli anni novanta quale unica via d'uscita, che ha l'Europa per restare unita.

Certamente, la raccomandazione contenuta nel Rapporto Tindemans teneva conto del fatto che alcuni Stati membri - in particolare il nostro, la Francia e il Regno Unito - erano stati costretti nel 1977 ad abbandonare, a causa della difficile congiuntura economica e finanziaria in cui versavano, la loro partecipazione al cosiddetto serpente monetario.

Ma sembra importante rilevare che, secondo il linguaggio testé richiamato, l'intenzione del Primo Ministro lussemburghese era stata quella di preservare, non nell'immediato, ma nel medio e lungo termine, l'unità d'intenti e di fini (il riferimento a "l'aide et l'assistance qu'il est possible de leur donner afin qu'ils soient en mesure de rejoindre les autres" non lascia dubbi in proposito).

Essere convinti, soprattutto nell'attuale momento storico, della necessità di rafforzare le istituzioni europee, al fine non soltanto di renderle più efficienti, ma di dare alle sue decisioni e alle sue azioni un'impronta non sfilacciata, significa non soltanto lasciare da parte i sentimenti della rassegnazione, ma anche, e soprattutto, impegnarsi per rendere pienamente partecipi i cittadini europei al processo d'integrazione.

Significa più trasparenza, ma, soprattutto, più democrazia: la quale, come soleva ripetere Norberto Bobbio, aggiungendovi un inequivocabile "nonostante tutto", si presenta come unica via di salvezza "verso quel controllo dei beni della terra da parte di tutti e la loro distribuzione egualitaria, in modo che non vi siano più, da un lato, gli strapotenti e, dall'altro, gli stremati".

* * *

Le sfide che siamo chiamati a raccogliere e che si ricollegano in gran parte alla globalizzazione - dal surriscaldamento del pianeta in cui viviamo alla ripresa faticosa, dopo la recessione globale del 2008, alle vicende legate alle migrazioni di massa (causate dalla necessità della sopravvivenza di fronte alle carestie) e alle guerre civili scoppiate in aree contigue al nostro continente - ci pongono di fronte al dilemma di ciò che, come europei siamo chiamati a svolgere nelle circostanze attuali: ruolo che si colloca in una panoramica di scelte compresa tra l'inazione e l'impegno propositivo, destinato a sfociare nel contributo attivo ed efficace alla costruzione di una società planetaria più giusta e, quindi, meno disuguale di quella attuale.

Per quanto riguarda la nostra Unione, entrano in gioco due momenti: quello di una maggiore coesione economico-sociale al suo interno, in particolare attraverso il completamento dell'UEM, e quello della sua proiezione esterna, che ha come presupposti i contenuti della cittadinanza europea, consacrata dai Trattati istitutivi e delle frontiere esterne dell'Unione.

Oltre alle enunciazioni di principio, occorre perfezionare gli strumenti volti a farci "volare alto" tutti assieme, senza necessariamente modificare il Trattato di Lisbona: si tratta, anzitutto, di

comprendersi, accettarsi e spiegarsi, mettendo al bando sia l'arroganza dei prepotenti, sia l'indifferenza degli irriflessivi.

Iniziamo con la crisi economica, per poi parlare della proiezione esterna dell'Unione.

A proposito di questo secondo tema, che si declina soprattutto in termini di sicurezza, sarà opportuno riflettere sul fenomeno migratorio che, oltre a rivestire un'importante valenza esterna, ha implicazioni notevoli per gli Stati membri e per l'immagine che trasmette alle nostre opinioni pubbliche. A questo riguardo, la *governance*, la solidarietà e la disciplina costituiscono termini di riferimento essenziali per le nostre riflessioni.

* * *

Stiamo uscendo lentamente - e saremmo tentati di dire troppo lentamente - da una crisi economica durata anni e per la quale tutti noi, a cominciare dalle generazioni più giovani, abbiamo pagato un prezzo elevatissimo, segnatamente in termini di disoccupazione. Abbiamo così potuto misurare sulla nostra pelle, di fronte alla virulenza di un fenomeno globale, quelle debolezze di un'architettura istituzionale, che hanno contribuito e concorrono a rendere impacciata la risposta politica.

Per la verità, la crisi economica e finanziaria aveva colto al suo inizio assolutamente impreparate le istituzioni europee e gli Stati membri. Così, per la Grecia si era dovuto ricorrere a interventi effettuati per il tramite di prestiti bilaterali. In un secondo tempo, nel Maggio 2010, era stata istituita la *European Stability Facility*, un veicolo finanziario avente carattere di temporaneità e le cui obbligazioni erano garantite dagli Stati membri.

Soltanto nel Luglio 2011 si era giunti a utilizzare un meccanismo permanente per la gestione delle crisi, il *European Stability Mechanism*, contemplato da un trattato internazionale e dotato di un capitale proprio.

Nelle fasi più acute della crisi, che aveva colpito, seppure con diversa intensità, dapprima la Grecia, l'Irlanda e il Portogallo e, poi, la Spagna e l'Italia, la Banca Centrale Europea era ricorsa, oltre che ad interventi sui tassi d'interesse a breve termine e a misure di controllo della liquidità, a strumenti non convenzion-

ali, quali prestiti a lungo termine alle banche, acquisti di attività finanziarie, acquisti di titoli sovrani nel quadro del *Securities Markets Programme* e acquisti di titoli sul mercato secondario senza limiti temporali e quantitativi (*Outright Monetary Transactions*).

A parte la considerazione che le iniziative della BCE producono i loro effetti sulle possibilità di ripresa soltanto se e nella misura in cui siano accompagnate da misure di rilancio economico destinate a operare a scadenza media e/o lunga, è stato correttamente osservato che spetta, poi, agli Stati membri e alle istituzioni dell'Unione Europea di ristabilire le condizioni di un ritorno a tassi di crescita equilibrata e stabile.

Da questo punto di vista, i problemi all'origine della crisi dei debiti sovrani dovrebbero essere risolti facendo leva su uno sforzo comune, volto a garantire, attraverso una corretta politica di bilancio, la sostenibilità del debito; a favorire la convergenza delle economie nazionali, anche attraverso il migliore utilizzo degli strumenti contemplati dalle politiche comuni; ad aumentare la competitività dell'area sui mercati internazionali e, soprattutto, a facilitare gli investimenti nei settori della formazione professionale, delle tecniche d'innovazione, delle infrastrutture e delle piccole e medie imprese.

Sarebbe, dunque, illusorio pensare che la BCE possa risolvere anche i nostri problemi non aventi carattere ciclico: facendo finta, così, d'ignorare che la stabilità dei prezzi nell'Eurozona rappresenta un tassello certo importante, ma non risolutivo per assicurare l'auspicata ripresa.

Anzi, proprio le manchevolezze collegate all'attuazione di una politica economica comune sono indicative di quella "zoppia" di cui parlava Carlo Azeglio Ciampi più di dieci anni fa nel denunciare, a fronte dei risultati conseguiti in tema di Unione monetaria, la mancanza di una forte volontà nel perseguire il completamento dell'Unione economica.

Entro questa cornice occorrerà evitare che la scarsa e insoddisfacente incisività dei comportamenti degli Stati membri e delle istituzioni europee, dovuta a disaccordi o, più semplicemente, a colpevole inazione, fornisca all'autorità monetaria l'oc-

casione per compiere interventi non del tutto in linea con il suo obiettivo, che è quello d'assicurare la stabilità dei prezzi. Di qui, dunque, la necessità di rafforzare la *governance* dell'Eurozona attraverso opportune misure.

Si tratta, da un lato, d'assicurare il necessario controllo parlamentare (a livello sia dei Parlamenti nazionali, sia del Parlamento europeo) e, dall'altro, di rendere più incisiva, di quanto sia stata finora, l'azione dell'Eurogruppo (ad esempio, approfondendo l'orientamento emerso al Vertice del 26 ottobre 2011 di designare un suo Presidente operante a tempo pieno).

Della condivisione dei debiti sovrani tra gli Stati membri dell'Eurozona, che ne diventerebbero così garanti attraverso l'emissione di *Eurobond* o l'istituzione di un *Redemption Fund*, si parla ormai da molto tempo: essa ha formato l'oggetto, tra l'altro, d'approfondite disamine, per la verità possibiliste, da parte dei cinque più rinomati istituti di ricerca tedeschi.

Si tratta di un tema complesso e delicato, che dovrebbe essere affrontato a livello politico con serenità e, soprattutto, senza quelle posizioni pregiudiziali, secondo le quali, nell'ambito dell'Eurozona, le economie virtuose sarebbero chiamate a fare i conti con "compagni di cordata" deboli per definizione, che non saprebbero gestirsi e, quindi, inaffidabili.

Sarebbe illusorio ritenere che ci si possa facilmente incamminare sulla via della mutualizzazione dei debiti sovrani senza ristabilire la fiducia nelle relazioni tra gli Stati, che fanno parte dell'Eurozona, senza, cioè, che siano parallelamente adottati strumenti idonei a evitare che abbiano a ripetersi in futuro situazioni analoghe a quelle che sono alla radice di piani volti a risanare i disavanzi eccessivi.

Di qui la necessità, tra l'altro, che la concessione dell'aiuto allo Stato o agli Stati beneficiari sia subordinata, nell'ambito di piani pluriennali, all'impegno di contenere per il futuro il rispettivo debito pubblico.

La Corte di Giustizia di Lussemburgo, dal canto suo, ha rilevato come le condizioni legate alla concessione di un'assistenza finanziaria da parte di uno o più Stati membri ad un altro Stato membro debbano essere "tali da stimolare quest'ultimo all'at-

tuazione di una politica di bilancio virtuosa», aggiungendo che, avuto riguardo all' "obiettivo superiore, vale a dire il mantenimento della stabilità finanziaria dell'Unione monetaria," gli Stati membri beneficiari restano "soggetti alla logica del mercato quando contraggono debiti".

Certamente, molto cammino è stato percorso dal 2008 sotto l'incalzare, appunto, della crisi dei debiti sovrani, in particolare per quanto riguarda la necessità di superare l'asimmetria tra la politica monetaria, la cui unicità è garantita dalla BCE, e le politiche di bilancio e strutturali nazionali.

A circa sei anni fa, infatti, risale la definizione di un percorso volto al rafforzamento dell'UEM, sfociato nel Novembre 2014 nella previsione dell'Unione bancaria articolata su tre *volets* rappresentati dal Meccanismo di Vigilanza Unico (entrato in funzione già alla fine del 2014), dal Meccanismo di Risoluzione Unico delle crisi bancarie (che sarà pienamente operativo nel corso del 2016 e che prevede l'istituzione di un Fondo *ad hoc*) e dello Schema Integrato d'Assicurazione dei Depositi.

Uno degli obiettivi, ma non l'unico, dell'Unione Europea è di contribuire, entro la cornice di una crescita sostenibile, a realizzare la coesione sociale tra tutti gli Stati membri. Di qui la necessità che essa favorisca la convergenza verso l'alto delle economie nazionali, in nome, appunto, del rafforzamento della solidarietà tra gli Stati partecipanti all'Eurozona.

Certamente la solidarietà è stata messa a dura prova - ma non è per questo meno necessaria e imperativa - dall'*allargamento* degli anni 2004-2007; da un processo che non soltanto ha accentuato l'eterogeneità dei fattori della costruzione europea (in termini soprattutto di livelli di sviluppo regionale, salariali e di preferenza sociale), ma che ha anche reso impellente - e il caso della Grecia ce lo ha confermato - il ricorso a un supplemento di coesione tra Paesi dell'Eurozona.

La solidarietà - è bene ricordarlo - non può essere soltanto un impegno dello spirito, da scrivere nelle risoluzioni solenni.

Occorre che gli interessi europei facciano premio su quelli nazionali e che si sviluppi quel sentimento d'appartenenza comune, capace di farci superare, una volta per sempre, quelle

beghe campanilistiche, che sono il portato di visioni antistoriche rispetto a un mondo che, attraverso la globalizzazione, diventa sempre più piccolo e postula dimensioni continentali se vogliamo agire in esso da protagonisti.

* * *

Gli esodi di massa, soprattutto dal Medio Oriente, di centinaia di migliaia di persone alla ricerca sul Vecchio Continente di un riparo dalle persecuzioni e dalle angherie connesse alle guerre civili nei loro territori d'origine, sono ormai percepiti dalle nostre opinioni pubbliche come insopportabilmente invasive.

Sentimenti, questi, che, a prescindere dal giudizio anche morale che saremmo indotti a dare, forniscono la misura di quanto i meccanismi e i criteri contenuti nella Convenzione di Dublino siano, nella loro applicazione pratica, superati, proprio perché pensati e definiti in un momento storico - erano gli anni Novanta - in cui il fenomeno migratorio non aveva ancora raggiunto le dimensioni attuali.

Senza contare, poi, la scarsa lungimiranza con cui la *leadership* politica europea ha in seguito affrontato la tremenda sfida che aveva e ha davanti.

Di qui le incertezze e le perplessità sulle quote obbligatorie e permanenti di ripartizione dei profughi tra gli Stati membri; alle quali si sommano le difficoltà incontrate da coloro, che devono procedere ai rimpatri per i non aventi diritto e organizzare i centri di raccolta e di registrazione dei rifugiati. Per non parlare, poi, dei fili spinati eretti non soltanto ai confini esterni dell'Unione, ma anche a quelli interni.

Manca, soprattutto, la cultura, che deve nutrirsi, lo ripetiamo, di solidarietà e di coesione.

Ove solidarietà significa, come recita il Trattato di Lisbona, agire "congiuntamente, mobilitando tutti gli strumenti di cui gli Stati membri dispongono", qualora uno di essi sia "oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo".

Mentre coesione implica, soprattutto, la riduzione delle disparità economiche e sociali esistenti tra le regioni dell'Unione,

allo scopo di raggiungere, attraverso l'approfondimento e l'allargamento, il progressivo avvicinamento verso quella che Habermas definisce "a politically constituted world society", in grado anche di rafforzare in un mondo globale la sua protezione esterna.

Sempre per quanto riguarda la solidarietà, è utile ancora ricordare, anzitutto a noi stessi, che essa è il naturale sbocco del processo inaugurato dalla Dichiarazione adottata dal Consiglio europeo di Siviglia nel Giugno 2002 riguardante il contributo della Politica Estera, di Sicurezza e di Difesa alla lotta al terrorismo.

Il problema, che abbiamo davanti, è come superare le chiusure dovute agli egoismi, agli scetticismi e ai sospetti, i quali, anche se non sempre privi di attendibilità, celano spesso il fermo desiderio di continuare a salvaguardare e a proteggere interessi diventati non più realistici.

Così, si relegano in soffitta le vecchie aspirazioni federaliste in nome di una struttura che, essendo composta di Stati nazionali sovrani, è destinata a sfociare, ove dovesse prevalere, in un'unione nella quale la mera omogeneità finirebbe purtroppo per avere il sopravvento sull'unità.

A questo riguardo, alcune teorizzazioni sull'importanza del ruolo dei Governi nazionali nella *governance* europea non sono certamente fatte per tranquillizzare gli animi e per affrontare problemi - in termini di proiezione esterna oltre che crescita sostenibile, di lotta alla disoccupazione e d'accresciuta competitività - che, nel mondo globale di cui siamo partecipi, non sono più suscettibili di essere risolti a livello di ciascuno degli Stati membri.

Nell'osservare questi fenomeni, che sono anche la conseguenza di una non totale comprensione o sottovalutazione dei relativi rischi, Jurgen Habermas rileva come il "frazionamento", provocato ancor oggi dagli Stati-Nazione, sia in contraddizione non soltanto con una "post-national mentality", ma anche e soprattutto con quella società senza barriere, cui più o meno consciamente tutti noi ormai apparteniamo.

Insomma, la concezione cara a Charles Fourier di una struttura abitativa autosufficiente, da lui chiamata falansterio, non è applicabile non soltanto agli Stati membri dell'Unione Europea,

ma neppure alla stessa Unione, i cui valori fondanti hanno una portata che, oltre a proiettarsi al suo interno, è destinata a improntarne le relazioni con il resto del mondo.

* * *

Viviamo in Europa momenti in cui le criticità fanno premio sui normali punti di forza e rendono, pertanto, più ardua e impacciata, proprio a causa di un sottofondo culturale non sufficientemente maturato rispetto alle nuove sfide da raccogliere, la messa a punto di linee d'azione comune, tese al raggiungimento di obiettivi logici, e chiari e, quindi, non incoerenti e incongrui.

A questo riguardo e con riferimento alle vicende medio-orientali, il trovarsi nella "scomoda" posizione di volere la caduta di un regime autoritario, colpevole di efferati crimini contro l'umanità ma, al tempo stesso, di contrastare parte di quelle forze che combattono per rovesciare quel regime, significa, in ultima analisi, non perseguire con fermezza, di fronte a prove tanto impegnative, una strategia all'altezza di sviluppare una lungimirante, coerente e indefettibile comunità d'intenti.

Dalle attuali tergiversazioni prende corpo la tendenza a defilarsi e, quindi, a bloccare, talvolta adducendo argomenti tratti dalla retorica nazionale, la volontà dello "stare e agire tutti assieme": alimentando, così, sentimenti e atteggiamenti d'accresciuta insicurezza.

Né va sottaciuta la scaltrezza di chi tenta - e, purtroppo, ci riesce - di sfruttare i malumori della gente per amplificare il cuneo tra il potere politico e i sentimenti popolari.

La frammentarietà di un compiuto processo d'integrazione, che era negli auspici, oltre che negli obiettivi, dei Padri Fondatori, trova la sua causa nell'assenza di una solida e, quindi, determinata *leadership* politica europea all'altezza delle sfide epocali, non soltanto interne, con le quali siamo confrontati.

Anche se fino a qualche anno fa l'impegno a operare per "un'unione sempre più stretta dei popoli europei" era considerato un imperativo kantiano, oggi alcune vicende sembrano avvalorare la tesi secondo cui la dimensione nazionale continua a soverchiare tutto e tutti: di qui la necessità e l'urgenza di una grande capacità

di *leadership*. Allora, come non ricordare Seneca quando sosteneva che “nessun vento è favorevole per il marinaio che non sa a quale porto vuole approdare”?

Siamo di fronte a una situazione mondiale caratterizzata dal multipolarismo, dall'indebolimento di istituzioni multilaterali come le Nazioni Unite e dalla crescente riluttanza di Washington ad esercitare un ruolo di *leadership*.

Assistiamo, altresì, all'emergere di soggetti regionali capaci d'imporre in uno spazio molto più esteso di quello originario, com'è dimostrato dalle ramificazioni del Califfato islamico, oltre che in Medio Oriente, nell'Africa settentrionale, in Asia e, persino, in Europa e negli Stati Uniti (con riferimento agli attentati di Parigi e di San Bernardino).

Guardando all'Europa, il quesito, che ci dobbiamo porre in termini di definizione di un contesto strategico di riferimento, prende le mosse dalla constatazione che i Paesi membri dell'Unione Europea, singolarmente presi, non sono in grado di proteggere efficacemente da una minaccia esterna generalizzata e a elevata intensità non soltanto il loro patrimonio, ma anche le aree vicine di loro più diretto interesse.

Entrano in linea di conto interessi, oltre che sicuramente diretti, vitali e globali a un tempo, declinabili, a titolo esemplificativo, in termini d'integrità del territorio, d'incolumità della popolazione, di sorveglianza delle reti di comunicazione (con particolare riguardo alle rotte marittime essenziali per il commercio internazionale, ma anche con riguardo alle reti informatiche), di stabilità delle forniture di materie prime a cominciare da quelle energetiche, di tutela del patrimonio artistico e via elencando.

Di qui, la necessità non soltanto di completare l'UEM, ma anche, e soprattutto, di migliorare il processo d'integrazione politica, con particolare riferimento al rafforzamento della politica di sicurezza e difesa comune.

Sgombriamo il campo da taluni equivoci e luoghi comuni. Il cammino sulla via dell'integrazione è legato a situazioni di fronte alle quali il ricorso o meno a una gestione in comune si pone non in termini di alternativa bensì di necessità.

Il richiamo alla politica assume un'importanza cruciale soprattutto se ci vogliamo liberare definitivamente dell'assunto secondo cui l'Unione Economica e Monetaria sarebbe soltanto l'anticamera dell'unione politica, quale primo stadio, cioè, di un missile costituito da due parti distinte, che sarebbero capaci, una volta lanciate, di proiettare nello spazio il loro "carico".

Si può discutere, altresì, se nel processo d'integrazione europea sia necessario preservare quelle "diversità" dalle quali Jacques Delors faceva discendere la nozione di Federazione di Stati-Nazione.

Ciò non vuol dire, tuttavia, che l'obiettivo di un'"unione sempre più stretta dei popoli europei", di un processo *in fieri* cioè, possa essere messo in causa fino al punto di negare quell'idea di progressività che Jean Monnet, consapevole delle resistenze connesse al sollecito abbandono delle sovranità nazionali, identificava nell'esigenza di "fare l'Europa" partendo dal basso e adottando il metodo dei "petits pas". Di qui, dunque, il ricorso a una gestione in comune tra diversi Stati-membri di settori strategici dapprima circoscritti, ma destinati in seguito a diventare sempre più numerosi e importanti.

Indicativa al riguardo è la formulazione dell'Articolo 24, paragrafo 1, comma 1, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione che, a proposito della Politica di Sicurezza e di Difesa Comune, fa riferimento, appunto, a una PSDC comprendente "la definizione progressiva di una politica di difesa comune che può condurre a una difesa comune" qualora il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, decida in questo senso.

Senza contare che, anche nel campo più propriamente comunitario, quale è quello della Politica Agricola Comune, il passaggio alla votazione a maggioranza nelle decisioni del Consiglio era intervenuto soltanto in un secondo momento (si ricordi, al riguardo l'Articolo 40, paragrafo 1, del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea secondo il quale "gli Stati membri sviluppano gradatamente la politica agricola comune durante il periodo transitorio e la instaurano al più tardi alla fine di tale periodo").

L'integrazione politica non è per niente il risultato scontato e

quasi automatico dell'integrazione economica e monetaria: quest'ultima, infatti, - come ci hanno insegnato la messa in atto delle politiche comuni e, ancor più, il passaggio all'*Euro* (la cui adozione - e la storia lo ricorda - fu legata alla riunificazione della Germania) si connota come processo squisitamente politico.

Il Trattato di Lisbona, poi, ha ricondotto *ad unum* l'architettura dell'Unione: a quest'ultima, infatti, fanno riferimento sia le politiche e le cooperazioni dei Trattati istitutivi, sia quelle (politica estera comune e cooperazione giudiziaria in materia penale e di polizia) che erano contemplate, invece, dal Trattato di Maastricht.

Ora, la nozione di "azione esterna dell'Unione", introdotta dal Trattato di Lisbona, persegue l'obiettivo di una migliore individuazione e di una maggiore coerenza rispetto al passato degli strumenti comunitari di politica estera, siano essi economici, politici, diplomatici o umanitari; e ciò al fine di consentire all'Unione stessa di agire da protagonista sulla scena internazionale e di esprimersi con un'unica voce per promuovere la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo, la dignità umana, l'uguaglianza, la solidarietà e il rispetto della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale.

Inoltre, la personalità giuridica unica, di cui è dotata dal 2009 l'Unione, dovrebbe servire a rafforzarne il potere negoziale nelle relazioni con i Paesi terzi e le Organizzazioni internazionali; senza contare il fatto che l'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, riassumendo in sé anche le funzioni di Vice Presidente della Commissione, dovrebbe assicurare la coerenza dell'azione esterna in tutti i suoi aspetti, compresi, quindi, oltre ai politici, quelli economici e di cooperazione allo sviluppo.

Ciò premesso, dal 1° Dicembre 2009 il processo decisionale retto da un'architettura unitaria si sviluppa, in funzione dei settori che ne sono destinatari, attraverso due distinti metodi, l'uno (il "comunitario", in cui l'interesse comune può non coincidere con quello degli Stati membri) caratterizzato dall'iniziativa propositiva della Commissione, dal ruolo attivo del Parlamento di Strasburgo come co-legislatore e dalla votazione a maggioran-

za del Consiglio e, l'altro (l'"intergovernativo"), fortemente dipendente dalla volontà degli Stati.

Tre osservazioni meritano di essere fatte. In proposito.

La prima riguarda il fatto che il Trattato di Lisbona ha ampliato il campo d'applicazione della procedura detta di codecisione (la cosiddetta "procedura legislativa ordinaria"), rafforzando così i poteri del Parlamento europeo in diversi settori (ora diventati ventisette).

La seconda osservazione attiene al fatto che, se è vero che gli interessi dei Governi svolgono nei settori ai quali non si estende la "procedura legislativa ordinaria" un ruolo preponderante (proprio attraverso il ricorso al voto all'unanimità in seno al Consiglio europeo e/o al Consiglio), ciò non significa che venga meno il carattere "comune" del relativo risultato finale.

Proprio quest'ultima circostanza, ricondotta appunto alla sfera dell'"azione esterna dell'Unione" e, in particolare, alla Politica Estera e di Sicurezza Comune, considerata come parte integrante della Politica di Sicurezza e di Difesa Comune, assume un significato ancor più marcato, allorché sopravvengono circostanze dense di rischi e di minacce, coinvolgenti tutti gli Stati membri senza distinzione alcuna.

Da ultimo, il regime delle *cooperazioni rafforzate*, già introdotto dal Trattato di Amsterdam, è considerato come "di ultima istanza", applicabile, cioè, allorché si debba prendere atto dell'impossibilità di un'iniziativa entro la cornice comunitaria normale.

E se, per quanto riguarda la *cooperazione rafforzata* nel settore della PESC, la relativa autorizzazione è accordata dal Consiglio con voto unanime, il Trattato di Lisbona contempla, in determinati casi (missioni di mantenimento della pace, di prevenzione dei conflitti e di rafforzamento della sicurezza internazionale) rientranti sotto il cappello della Politica di Sicurezza e di Difesa Comune una forma di cooperazione detta *strutturata*, suscettibile di essere autorizzata dal Consiglio con il voto a maggioranza qualificata.

A proposito delle *cooperazioni rafforzate*, l'Articolo 332 del TFUE contempla la possibilità che il Consiglio, attraverso un vo-

to unanime, adottati per le sue decisioni su materie fino ad allora rette dal voto all'unanimità o il voto maggioritario o la procedura legislativa ordinaria; sempreché, peraltro, non si tratti di temi aventi implicazioni militari o di difesa.

Ciò premesso, le realtà geopolitiche con le quali l'Europa è costretta a fare i conti nel XXI secolo - che si declinano soprattutto in termini di turbolenze nelle aree vicine, d'aiuto a popolazioni disastrose, di lotta al terrorismo e, più in generale, di preservazione dei valori della civiltà occidentale - hanno indotto gli estensori del Trattato di Lisbona a prestare attenzione e a dare contenuto più attuale alle politiche relative alla sicurezza interna (spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia) e alla sicurezza esterna (esteri e difesa).

Un'azione in questo senso da parte degli Stati membri e delle istituzioni di Bruxelles implica una forte determinazione nel volere sfruttare fino in fondo le procedure e gli strumenti che le norme attuali ci mettono a disposizione; e ciò con la duplice consapevolezza che nessun Governo all'interno dell'Unione dispone di mezzi sufficienti per affrontare, senza l'aiuto di tutti, le crisi interne e esterne che attraversiamo e che sottovalutare le emergenze per inseguire chimere, anziché ricorrere a tutti i "mezzi di bordo" a nostra disposizione, significherebbe gettare via tempo e energie.

Non basta, dunque, limitarsi a scoprire che le vicende del Medio Oriente e del Mediterraneo sono per tutti noi elementi fondanti di una politica estera e di sicurezza a livello continentale: quelle vicende, infatti, richiedono l'adozione di una strategia che, data la molteplicità e l'intensità delle sfide, che abbiamo davanti, non si arresti alle soglie dell'enunciazione, ma si nutra soprattutto di un importante supplemento di solidarietà.

Ora, il TFUE permetterebbe di compiere importanti passi avanti in tema di una Politica di Sicurezza e di Difesa Comune pensata proprio in funzione di solidarietà comprensive di minacce terroristiche e dell'attuazione a termine d'una difesa europea autonoma.

A questo riguardo, la "clausola di difesa reciproca", la "clausola di solidarietà" e la "cooperazione strutturata permanente"

rappresentano strumenti suscettibili di dare all'azione comune un'impronta efficace e coerente.

Al riguardo, la soluzione della crisi provocata dalla guerra civile siriana e, più in generale, dalla destabilizzazione non soltanto del Medio Oriente ma anche dell'Africa settentrionale (con particolare riguardo alla Libia), va ricercata non tanto sul terreno di battaglia e, in particolare, ricorrendo a incursioni aeree; bensì può essere raggiunta - dando esempio di lungimiranza - attraverso un negoziato che coinvolga una *coalition of the willing*, avente quale presupposto il "cessate il fuoco".

* * *

Volendo tirare qualche conclusione da quanto si è venuto dicendo fin qui, è giocoforza constatare che, per fronteggiare le sfide che abbiamo davanti, occorre dotare l'Europa d'una *leadership* capace di sfruttare fino in fondo le procedure e gli strumenti che i Trattati mettono attualmente a nostra disposizione.

Ciò non è avvenuto finora: mancanza di preveggenza o rifiuto consapevole di accettare "più Europa"?

Sta di fatto che, sotto l'incalzare degli eventi ci si è limitati a prendere misure non sempre adeguate all'importanza e alla dimensione dei rischi, anche perché certe prese di posizione continuano a nascondere profonde divergenze di valutazione e di interessi tra gli Stati membri.

Mai come ai giorni nostri l'Europa ha bisogno di un'anima. I ripetuti ed insistenti richiami alla necessità che i Governi europei assumano, nelle presenti contingenze, le loro responsabilità sono indicativi di una situazione, in cui l'inadeguatezza ad adattare le politiche alla realtà contribuisce a minacciare la stabilità dell'Unione. È necessario, dunque, che gli Stati membri adottino al più presto una tabella di marcia verso una più forte integrazione politica.

Ricordiamo che alcune delle difficoltà davanti a noi sono il frutto di deviazioni dalla retta via indicata dai Padri Fondatori; altre, invece, si ricollegano a fatti più recenti e, in particolare, alla scarsa attenzione con cui le *leadership* politiche europee han-

no valutato tutte le conseguenze della globalizzazione, preferendo cullarsi, invece, nella facile illusione di chi aveva predicato la “fine della storia”.

Ma non basta. Perché, se vogliamo far compiere al processo d'integrazione un salto qualitativo, occorre calare nella realtà del Vecchio Continente il concetto che il disegno europeo non si rivolge soltanto agli Stati, ma anche direttamente ai loro sudditi, ciò che comporta il saper trarre tutte le conseguenze logiche dal fatto di essere in presenza non soltanto di un'unione di Stati-Nazione, ma anche, e soprattutto, di “un'unione sempre più stretta tra i popoli europei”.

Un tema sembra particolarmente degno d'attenzione: quello che ci fa dire che qualunque architettura istituzionale si immagini, una visione federale dell'Europa, per essere legittima agli occhi dei cittadini, debba disporre di un volano sociale.

Non si vuol con questo sostenere che i diversi sistemi di *welfare*, attualmente esistenti in Europa, debbano essere uniformati verso l'alto o verso il basso, ma bisognerà fare in modo che siano definite soglie minime, coerenti, però, con il necessario processo di convergenza dei modelli economici e sociali dei diversi Stati membri.

Occorre, al riguardo, sapere trarre la lezione delle conseguenze della globalizzazione, che, agli occhi dell'opinione pubblica, è diventata sinonimo di occupazione precaria, di *dumping* sociale, di recrudescenza delle disuguaglianze e di degrado delle condizioni di lavoro.

Dalle vicende che stiamo vivendo viene una lezione che dovrebbe impegnare direttamente le *leadership* politiche europee, non soltanto negli ineludibili processi di aumento delle condizioni della sicurezza interna e aggiustamento economico-finanziario, ma anche, e soprattutto, in un complesso processo di rigenerazione che permetta alle società europee di far fronte alle nuove sfide, attraverso un meglio calibrato ruolo dei pubblici poteri.

Ci troviamo di fronte ad un paradosso. Da un lato, le cessioni di sovranità sono riconducibili all'esigenza di superare l'attuale *iatu*s tra l'autorità dei Governi circoscritta ad un am-

bito locale e la produzione di ricchezza ormai liberata, per effetto della globalizzazione, da vincoli territoriali; dall'altro, le resistenze frapposte dagli Stati europei ad affidare ad istituzioni sovranazionali una parte dei loro poteri vanno imputate alla natura stessa di un ordine duro a morire e nato con la fine della Guerra dei Trent'anni, fondato sulla nozione di non ingerenza e di coincidenza tra entità politica ed entità geografica.

Oggi, superare questo paradosso è diventato un imperativo, se si vuole evitare che l'Europa resti confinata per sempre alla periferia della storia.

Luigi Guidobono Cavalchini

CONTRO IL TERRORISMO L'EUROPA DELLA LIBERTA'

di Luigi Vittorio Ferraris

La crisi, che divampa nel Medio Oriente e nel Mediterraneo e investe l'Europa tutta, induce il Pontefice Francesco a evocare il profilarsi di “pezzettini” di una Terza guerra mondiale. Parole da meditare (o eccessivamente allarmistiche?).

Dunque dichiarare guerra al terrorismo o meglio al Daesh, il sedicente nuovo Stato islamico (1), in apparente asserita espansione, per difendere una civiltà e un modo di vivere e, alla fine, la nobiltà dei diritti fondamentali, umani e politici (2), offesi non soltanto dagli accadimenti brutali di Parigi il 13 Novembre 2015, cui la Francia ha reagito con esemplare compattezza “repubblicana”: un drammatico capitolo di una lunga scia del terrorismo dalla seconda metà del secolo XX.

Dunque “guerra” al terrorismo, da condurre con azioni convincenti, ma rapide e definitive, come si promette da parte degli Stati Uniti.

La coalizione di sessantadue Paesi, incoraggiante, è insidiata da incertezze o da ambiguità (come nel caso della Turchia), da cautele eccessive (3) o da sospette passività. Ora sembra andare in porto una “alleanza militare islamica” su lodevole iniziativa dell'Arabia Saudita.

(1) Sulla capacità di espansione dello Stato islamico in breve lasso di tempo, cfr. J. D'Ercole, “Il Foglio”, 29 Giugno 2015; S. Walt, *ISIS as Revolutionary State*, “Foreign Affairs”, 2015/6, p. 42 segg.

(2) Cfr. S. Cassese, *La Carta impossibile dei diritti universali*, “Corriere della Sera”, 23 Marzo 2005.

(3) Cfr. la concitata filippica di A. Sofri per quanto riguarda in specie l'Italia, “Il Foglio”, 8 Dicembre 2015.

LUIGI VITTORIO FERRARIS, *Ambasciatore d'Italia a Bonn dal 1980 al 1987, Sottosegretario di Stato agli Affari Esteri dal 1987 al 2000, docente presso varie Università in Italia e all'estero, autore di libri e di circa 400 saggi e articoli su temi di politica internazionale, è attualmente Presidente dell'AISSÉCO.*

Rimane il consueto dilemma fra l'uso della forza dai risultati incerti e il negoziato, che le democrazie preferiscono; non si può dare loro torto, a condizione che il negoziato si inserisca in un disegno politico con il sostegno di istituzioni chiaroveggenti, nonché di una opinione pubblica determinata e convinta.

Un dilemma che richiama passate azioni di forza frettolosamente condannate.

Nel 2015 si profferiscono anatemi e si annunciano guerre con un linguaggio analogo a quello del 2001 dopo la tragedia a New York e a Washington, come emerge dalla rilettura dei titoli di fuoco di quattordici anni or sono o di ottimi articoli con firme illustri. Si disse allora che tutte le città erano in pericolo, perché "colpendo New York si colpiva qualsiasi altra città nel mondo" (4) : previsione avveratasi.

Quando il tanto criticato Presidente Bush dichiarò d'impeto nel 2001 la "War on Terrorism", prevedendo una "lunga guerra" (5) aveva dunque ragione, mentre avevano torto le piazze d'Europa, dove si sfogavano i pacifisti con i loro colorati vessilli contro la guerra "senza se e senza ma", e prima, irresponsabilmente, contro la guerra di coalizione per la liberazione del Kuwait nel 1991, un raro indizio di un possibile governo internazionale.

Oggi, invece, se fortunatamente i pacifisti sono scomparsi, constatiamo con qualche amarezza la inadeguata determinazione dell'Unione Europea, benché vada apprezzato l'impegno ammirevole dell'Alto Rappresentante per la Politica Estera l'italiana Mogherini, cui fa riscontro, tuttavia, l'atteggiamento diafano della NATO, mentre permane la vacuità dell'ONU.

In un frangente difficile della storia d'Europa e del Mediterraneo, allargato a tutto il Medio Oriente, occorre definire i termini della sfida, evitando *slogan* populistici o giudizi estemporanei o generici dibattiti. Piuttosto bisogna richiamare con obbi-

(4) Cfr. R. Tiersky, "Le Monde", 12 Settembre 2001.

(5) *Una lunga guerra per sconfiggere i terroristi*, secondo B. Keller, "New York Times", 13 Ottobre 2001; *Krieg gegen die USA*, "Die Zeit", 3 Settembre 2001; *La guerra globale non basta*, Eco in "Repubblica", 15 Ottobre 2001. *Il moderno non ha identità* (lo si diceva allora); *guerra* scrive A. Baricco, "Repubblica", 18 Settembre 2001; *È la prima guerra del nostro tempo*, "Corriere della Sera", 14 Settembre 2001; J. Joffe, *Die Angst der Krieg*. "Die Zeit", 31 ottobre 2001.

attività il passato per poter intravedere l'avvenire, almeno quello più prossimo, senza avventurarsi in progetti futuribili.

2. Il terrorismo è diventato un *mantra*, nel timore che continui a colpire ovunque e allora si propone di incidere sul sistema del mondo odierno sempre più interconnesso.

Occorre veramente reagire con una guerra? Soltanto contro il neo Stato islamico o anche contro altri gruppi più o meno terroristici disseminati ovunque fra Asia e Africa?

Il terrorismo è manifestazione antica della violenza oltre il combattimento per "incutere terrore": dai massacri dei Romani in Gallia a quelli di Gengis-Khan; dalle guerre di religione fra cristiani agli eccidi ottomani in Bulgaria. In sede ONU è stata tentata una definizione incerta, poiché vanno diversamente valutati gli atti di violenza per conquistare la libertà nell'indipendenza.

Il terrorismo ha imperversato ovunque durante il periodo di guardinga pace della *guerra fredda* fra distensione e competizione pacifica, sotto l'usbergo rassicurante della deterrenza nucleare (6). Il contenimento, però, non funziona contro il terrorismo inafferrabile.

Se il primo aereo dirottato senza vittime ad opera di pro-cas-tristi in Venezuela risale al 1961 (7), i dirottamenti aerei divengono ben presto lo strumento preferito dai Palestinesi per il loro metodico terrorismo politico in funzione anti-israeliana (8).

L'Europa (nonché l'ONU distratta) poco reagisce: ad esempio, terroristi degli attentati a Fiumicino nel 1973 e nel 1985 (quarantasette vittime civili) sono arrestati e consegnati al Kuwait, che li accoglie come eroi. Quei terroristi palestinesi erano esaltati da Bettino Craxi come "nuovi garibaldini", mentre Arafat sul podio dall'Assemblea delle Nazioni Unite si presentava con la pistola alla cintola (la Camera dei Deputati del nostro Paese non lo avrebbe poi permesso).

In parallelo, imperversa il terrorismo politico con finalità locali in ispecie in Irlanda, in Italia e in Germania, fra IRA (con conno-

(6) Cfr. I dati pubblicati da "Archivio Disarmo", 1999/1.

(7) Cfr. L. Valsalice, *Guerriglia e Politica*, Firenze, Valmartina, 1973, p. 23.

(8) Cfr. D. Byman, *Beyond counterterrorism*, "Foreign Affairs", 2015/6, p.11.

tati religiosi), Brigate Rosse e RAF: trovano comprensione.

In Italia, dopo un primo periodo di accondiscendenza (“il compagno che sbaglia”), il terrorismo è isolato dalla coraggiosa resistenza del Partito Comunista e da Sindacati responsabili, mentre i processi non sono all'altezza di svelare sino in fondo la verità. L'opinione pubblica si abitua alle tante vittime degli “anni di piombo” e ora sembra le abbiano dimenticate.

Incalzarono incessanti atti terroristici negli anni '80-'90, ovunque, da Stoccolma a Beslan, da Lydda alla Scozia, da Nairobi a Mogadiscio, da Karachi a Madrid, da Londra a Tokyo, da Nairobi a Beirut, da Berlino a Buenos Aires e via dicendo: alcune migliaia di vittime. Dimenticate anche loro? Sembra proprio di sì.

Se siamo, dunque, inseguiti da decenni di terrorismo, rimane la constatazione che con pertinacia si è stati inclini a giustificarne, troppo spesso, la legittimità, in base a ideologie o a pregiudizii, in ispecie poi quando di matrice palestinese con venature di antisemitismo mascherato dal cosiddetto antisionismo.

Altrettanto ignorate le persecuzioni da lungo tempo dei cristiani e di altre minoranze religiose, che poco preoccupano quella strana Commissione sui Diritti Umani dell'ONU, presieduta dai Paesi che maggiormente violano i diritti fondamentali (9).

3. Ora siamo confrontati da altre aggressioni più complesse, perché promosse da un nuovo “Stato” con obiettivi ambiziosi: la conquista del mondo e l'arma più consona sembra esserne il terrorismo indiscriminato. Si perfeziona lo schema Bin Laden, pretestuosamente motivato dalla condanna del capitalismo (colpire un grattacielo, simbolo delle odiose finanze a New York o il Pentagono per scompaginare l'ordine internazionale), mentre il diritto internazionale risulta sempre più impari al suo compito.

È opportuno, quindi, ridimensionare alcuni pretesti addotti quasi fossero veritieri. Invece, sono ben poco fondati nella storia.

(9) Cfr. A. Riccardi, “Corriere della Sera”, 15 Maggio 2014. Da allora ben poco è stato fatto e soprattutto flebili sono state le proteste e tardive quelle del Pontefice. Invece vi sono voci arabe di difesa: Ayyanb Hirsi Ali, “Corriere della Sera”, 13 Febbraio 2012, con cifre impressionanti di persecuzioni e di uccisioni; P. Battista, “Corriere della Sera”, 31 Luglio 2014; A. Socci, *I nuovi perseguitati*, Piemme, Casale M., 2002.

L'Europa (e ancor meno l'America) non ha "colonizzato" il Medio Oriente - le Crociate avevano altre finalità e sono ben lontane - con l'eccezione due secoli fa dell'Algeria con i suoi pirati o dei protettorati in Marocco e Tunisia, ma in Africa; mentre l'Egitto sotto influenza europea da Napoleone in poi rappresenta un caso a parte sino alla eccezionale personalità di Nasser con il suo miraggio, fallito, del panarabismo.

Invece il mondo arabo del Medio Oriente, oggi in rivolta, ha accettato per quattro secoli supinamente, dopo un glorioso periodo di governo, il dominio severo, saggio e decentrato dell'Impero Ottomano guidato dal Califfo di tutti i credenti: un Impero maggiormente interessato alla conquista di terre cristiane(10). Gli ottomani la avevano tentata nel secolo VIII sino a Poitiers; nell'846 la basilica di San Pietro veniva distrutta (11), poi nel secolo XVII sono fermati sotto le mura di Vienna, inizio del loro inarrestabile declino.

Dopo la Prima guerra mondiale non ebbe fortuna l'abbaglio di uno Stato unitario arabo, perché poco condiviso da chi contava nella galassia araba: oltre il regno Saudita di confessione wahabita (con la protezione di fatto dei Luoghi Santi); spartizione dell'area medio-orientale con confini tracciati per soddisfare le famiglie hashemite o per la formazione, in chiave moderna, di Stati nazionali, salvo per la condizione ibrida della Palestina, espressione geografica. Il tutto sotto controllo non coloniale franco-inglese su mandato della Società delle Nazioni.

Unicamente per fedeltà storica sia, dunque, consentito richiamare alla memoria le guerre di conquista musulmana (colonialismo ante litteram?), animate da un ammirevole slancio: acquisizione violenta della fiorente Africa romana e della Penisola iberica, sede poi delle grandezze di un islamismo aperto, ma di breve durata, con benefico influsso sulla cultura europea e più tardi dei Balcani tutti.

Molto più tardi, grazie ad europei, fu scoperto in Medio Oriente il petrolio, grande ricchezza del mondo arabo, cui fa segui-

(10) Cfr. R. Kaplan, *The Revenge of Geography*, New York, Random, 2013.

(11) A. Feniello, *Sotto il segno del leone. storia dell'Italia musulmana*, Bari-Roma, Laterza, 2011.

to il giusto intento di contrastare il suo sfruttamento a beneficio altrui. Denunciare ora presunte colpe lontane (ad esempio appunto la breve stagione dei Crociati) per giustificare proprie debolezze attuali serve soltanto per aggrapparsi a appigli non consistenti.

4. Punto di svolta l'11 Settembre 2001, attentato a New York e a Washington. "Siamo tutti americani", si reagisce con una indignazione spontanea, che dura *l'espace d'un matin*, perché ben presto riemergono contorte giustificazioni sino a sibillare che "gli americani se lo sono meritati".

Il Presidente Bush proclama la "War on Terrorism" e con la approvazione dell'ONU, tutti si lanciano convinti alla caccia dell'organizzatore della strage, il quale era protetto, in violazione dello Statuto delle Nazioni Unite, dall'Afghanistan, degno di punizione per stroncare le basi del terrorismo talebano.

Contemporaneamente, si vuole perseguire un obiettivo più alto, allora condiviso perché sperimentato altrove (in Kosovo contro il serbo Milosevic): "esportare" la democrazia sino ad imporla e, allo stesso tempo, migliorare nella libertà le condizioni di vita della popolazione.

La disfatta dei Talebani sembrava aprire la strada alla modernizzazione di un Paese islamico (il simbolo: permettere alle ragazze di andare a scuola). Dopo 15 anni è d'uopo ammettere che il successo non è stato all'altezza delle prospettive della *pensée unique* in voga dopo il 1991 nel clima della "vittoria" dell'Occidente sull'illusione sovietica di rigenerazione deterministica dell'umanità.

Dopo l'entusiasmante intervento in Kuwait nel 1991 (grande affermazione del mitico multilateralismo) l'Iraq era stato oppresso da clausole iugulatorie; le eludeva con la complicità di molti, mentre accarezzava nuove sue aspirazioni di dominio nella regione, avendo forse in animo di sostenere futuri terrorismi.

Coerentemente, ma improvvidamente, gli Stati Uniti si lanciano nel 2003 con la contrarietà delle Nazioni Unite nella guerra in Iraq per ottenere l'ottemperanza di quelle

Risoluzioni sanzionatorie poco rispettate e per cercare le famigerate armi di distruzione di massa, che Saddam aveva pur largamente usate. Vincono una breve guerra, ma poi sbagliano in tutto la gestione della vittoria e i risultati sono più che deludenti, ma ricordiamo con rispetto il sacrificio degli italiani a Nassirya (12).

Che frustrazione constatare che in Iraq non si aspira a un regime democratico e che si può sorvolare sui massacri di Saddam Hussein preferendo il dilaniarsi vicendevolmente. Ci si rende conto che la democrazia non può essere rapidamente “e-sportata”: in Giappone nel 1945 sì, ma in Iraq no, perché la conquista delle menti e dei cuori, nonostante la sofisticata tecnica di comunicazione, non scalfisce la volontà di conservazione.

Gli atti di terrorismo continuano e si è costretti alla melanconica conclusione, che ci si deve acconciare ad accettare democrazie illiberali (13) o autocrazie in omaggio alla stabilità, tanto più che le elezioni, prova principe della democrazia, portano al potere gruppi fondamentalisti.

Nel 2011 si ricade nello stesso errore, auspice l'ONU, rovesciando in Libia un autocrate, nonostante avesse finalmente deciso di non dare più spazio al terrorismo: ne è emerso uno Stato fallito e pericoloso e si deve oggi alla pertinace diplomazia dei negoziatori dell'ONU e dell'Unione Europea, in questa circostanza efficaci e coordinati, e dell'Italia, se si potrà sperare a breve in un avvio di pacificazione.

Peraltro, si crede nel 2012 nella possibilità che una troppo esaltata *Primavera araba* possa affermarsi anche in Siria contro un autocrate certamente assassino, ma affidandosi a una ventina di movimenti difficili da coordinare e assai poco persuasivi (14) con gravissime conseguenze: non soltanto una lunga guerra civile sen-

(12) Cfr. L. V. Ferraris, *I doveri della comunità internazionale in Iraq*, Lettera Diplomatica 2003/881 e *Dopo Nassirya: coraggio e fermezza contro il terrorismo*, ibidem 2003/896.

(13) Cfr. F. Zakaria, *The Future of Freedom*, New York, Norton, 2007; A. Etzioni, *The Democratisation Mirage*, Survival, 2015/4, p. 139 segg.

(14) *Una Conferenza a Riyad sotto l'egida dell'Araba Saudita potrà dare risultati di coordinamento?* Cfr. R. Hermann, Syrischer Allerlei, "FAZ", 10 Dicembre 2015.

za sbocco. ma lo sconvolgente instaurarsi sul terreno di un sedicente Stato, fanatico e sunnita, bene organizzato e convinto oramai di poter potere avere lunga vita, scompaginando antiche e nuove frontiere, rifiutando qualsiasi principio di convivenza e proclamando forme teocratiche di governo della società nel mondo a cominciare dall'Europa (15).

Del sognato Grande Medio Oriente vagheggiato da Bush non resta più nulla!

Ne consegue che la guerra di difesa prevale nell'immediato, mentre svanisce dall'attualità il fine nobile dell'"esportazione" della democrazia: hanno la primazia la stabilità e auspicabilmente la pace ad ogni costo (anche mediante il condono del terrorismo di Stato alla Bashar Assad?).

5. In questa lotta fra l'esaltazione in Siria dello Stato chiamato Daesh, che cavalca una religione, e la visione euroatlantica o occidentale della libertà nella e della società, l'Europa non riesce a colmare il vuoto lasciato dagli Stati Uniti (16), mentre la NATO preferisce astenersi dal dirigere l'azione altrui, rinunciando a controllare un suo membro ambiguo come la Turchia (17).

In questo vuoto, si inserisce la Russia che persegue un suo disegno strategico, avendo a proprio vantaggio il non dover affrontare ondate di profughi. Non può sottrarsi a fare affidamento sulla Federazione Russa, un impero dal vasto territorio che intende agire in Medio Oriente da grande potenza, ma in un quadro composito: un apporto positivo e non ambivalente?

L'Occidente vuole evitare, e giustamente, una guerra fra una civiltà detta occidentale e una civiltà detta del Corano, fra una positiva modernità e la rigidità interpretativa di un testo sacrale. Può rinunciare a promuovere la centralità della democrazia, ma

(15) Sull'organizzazione dello Stato Daesh, cfr. l'ottima esauriente analisi di E. Del Re, "Limes", 2025/11, p. 77 segg. Ma anche Z. Rauffer, *ibidem*, p. 87 e L. Trombetta, *ibidem*, p. 57.

(16) Cfr. I. Bremmer, "Corriere della Sera", 8 Marzo 2015 e 18 Maggio 2015; A. Panebianco, "Corriere della Sera", 4 Settembre 2024.

(17) Cfr. D. Santoro, Per Erdogan malgrado tutto l'IS rimane il male minore, "Limes", Novembre 2015, p. 31, e *Ascesa e caduta dell'egemonismo turco in Medio Oriente*, *ibidem* Settembre 2015.

non vuole rassegnarsi alle tesi alla Huntington sullo scontro di civiltà.

Tuttavia, non può esimersi dal compiere il proprio dovere di difendere a tutti i costi le proprie identità con i propri valori e non basta consegnarli a documenti altisonanti.

Quell'Occidente, d'altra parte, si lascia irretire nelle reiterate disquisizioni, ad esempio televisive, sull'islamismo, tacendo timidamente nei confronti di discutibili interpretazioni del Corano (18), documento insigne e affascinante, ma espressione di un'epoca storica lontana, allorché era necessario per gli arabi uscire dall'anonimato tribale.

Anzi, quasi a "sottomettersi", si è inclini ad accettare che l'Occidente si flagelli per le proprie presunte responsabilità del passato sino all'acquiescenza dinanzi alla commovente ingenuità dalle tante convertite, che illustrano un quadro pacifico in contrasto con altre più aggressive manifestazioni, proclamando una verità omnicomprensiva indiscussa e indiscutibile, invece di articolarla e approfondirla (19).

D'altronde, basterebbe richiamare le parole aspre di condanna del Gran Mufti del Cairo. Parole alle quale tutti, a cominciare dagli islamici, che vivono fra noi, dovrebbero richiamarsi. Nelle piazze arabe si inveiva spesso (come in occasione delle vignette satiriche danesi) contro l'Occidente per poi rifugiarsi, affrontando rischi terribili, per godere della modernità, ma troppo spesso senza pienamente afferrarne lo spirito di libertà e di tolleranza.

La lotta - o la guerra - in Medio Oriente non coinvolge tutto il mondo islamico: gli islamici nel mondo sono 1,3 miliardi, e in Medio Oriente si arriva a fatica a 150 milioni. Quindi l'Islam è soltanto giustificazione ideologica di comodo e la orrida bandiera nera su San Pietro è abile manipolazione propagandistica di una minoranza sedicente islamica, cui si aggiungono nuclei pericolosi sparsi in Africa e in Asia, dalla Nigeria alle Filippine.

(18) L. Cremonesi, *Sunniiti, sciiti, Isis e i dibattiti così difficili da affrontare in classe*, "Corriere della Sera" 5 Dicembre 2015; A. Polito, *Se abbiamo paura di dire chi siamo*, "Corriere della Sera", 6 Dicembre 2015.

(19) In tono assai polemico, F. Nierenstein, *Il califfo e l'Ayatollah*, Milano, Mondadori, 2015.

Non è, quindi, un confronto di civiltà, poiché la struttura di società immaginata dalla nobiltà del Corano non è attuabile nel contesto ineludibile della modernità da tutti invocata (20): non può contenere tutte le risposte valide per una altra epoca, quella odierna, e perché la verità va cercata ed arricchita e non pietrificata nel passato.

Non si confonda, poi, la religione islamica del Corano e le sue contrapposizioni fra fedeli e infedeli, certamente da condannare perché superate, con le consuetudini desuete e biasimevoli (in ispecie nei confronti delle donne). Non può non prevalere per tutti una bene intesa libertà fondata sulla ragione.

Non è neppure guerra dell'Islam arabo contro tutto e tutti, perché è, in primo luogo, un conflitto fra sunniti e sciiti (un conflitto a forza di atti terroristici) ed è un conflitto che dilania le minoranze arabe in seno al più vasto mondo dei musulmani. E, infatti, non sono forse più numerose le vittime innocenti musulmane che non le altre?

In concreto è, dunque, prevalentemente problema arabo e non islamico: arabo perché gli arabi, dopo un periodo di grandezza straordinaria e dopo secoli di accettata sudditanza nell'Impero Ottomano, devono potere rinascere; non a torto si evoca per paradosso trattarsi di una "guerra di successione ottomana" (21) per riacquistare una gloriosa creatività, mediante la ricchezza intellettuale con l'obbiettivo della tolleranza. Dunque, insieme alle armi per la repressione e la difesa la cultura, come si ammonisce da parte italiana con meritorie iniziative. La risposta deve venire dall'interno del mondo arabo (22) chiamato a superare lo scontro in atto nel nome di un interesse comune.

Una cartina di tornasole è offerta dalla vertenza arabo-israeliana, che soltanto strumentalmente attira l'attenzione del Daesh, per la semplice ragione che al mondo arabo medio-orientale travolto dalla assurda lotta per il potere con delimitazioni

(20) Cfr. ampiamente F. Zakaria, *The Future of Freedom*, op. cit., passim.

(21) Così F. Petroni in "Limes", 2015/9, p. 139 segg.

(22) Cfr. F. Zakaria, "Corriere della Sera", 29 Giugno 2015.

(23) Cfr. B. Svensson "Das Parlament", 13, 343, 2015.

territoriali fluide (23), i Palestinesi poco interessano, mentre Israele viene temuto.

Salvo per la Giordania (24) e il Libano, i nipoti dei 300 mila Palestinesi, allontanati nel 1948 a causa della guerra avventatamente scatenata contro il neo Stato di Israele, poco sono accolti nell'esteso territorio arabo (25) ed anzi l'espulsione forzata dal Kuwait nel 1991 di un quarto di milione di Palestinesi (arabi anche loro), accusati di connivenza con Saddam Hussein, non ha fatto notizia.

Si potrebbe completare il quadro con l'Iran, un Paese affidabile senza intenti espansivi territoriali, musulmano ma non arabo e onusto di storia e, quindi, sicuro di sé, tuttora vittima di un complesso "antisatana" americano, mentre è fiducioso di potere conservare l'opzione nucleare: il recente accordo di posticipazione controllata (più o meno) è forse storico in quanto segna la fine della efficace valenza del TNP? (26) .

4. Rimane intatto il problema centrale della stabilità nel Medio Oriente in modo da evitare il permanere della minaccia terroristica araba.

È ipotesi realistica ricostituire la Siria nei confini che furono liberamente disegnati sulle carte geografiche? Si potrebbe dar credito all'idea non balzana di John Bolton: un Sunnistan fra Siria e Iraq e uno Stato shiita nei due terzi dell'Iraq (27). Poi salvaguardare la Giordania. Sembra quasi si voglia tornare alla sagace suddivisione dei *vilayet* di epoca ottomana!

Uno sconvolgimento delle frontiere per costituire Stati omogenei, etnici o religiosi? Un fenomeno abbandonato in Europa

(24) Tuttavia l'entusiasmo della Giordania per partecipare alla lotta contro l'ISIS è scemata, per prudenza: cfr. C. Ehrhardt, *Jordanische Zeitbombe* in "FAZ", 9 Aprile 2015.

(25) Intorno a Israele, e lo ha attestato la guerra di Gaza del 2014, le alleanze interarabe sono cambiate e il sostegno ad Hamas si è affievolito senza che l'Europa ne abbia preso contezza: cfr. R. Hermann in "FAZ", 22 Luglio 2014 e 30 Settembre 2025.

(26) Cfr. E. Terzuolo, "Limes", 2015/9, p.37 segg.; P. Gordon, "Washington Post", 24 Luglio 2015; L. von Altenbockenm, in "FAZ", 30 Settembre 2015.

(27) Cfr. l'articolo di J. Bolton sul "New York Times" ampiamente citato da M. Gaggi in "Corriere della Sera", 26 Novembre 2005,

nello spirito dello *status quo* di Helsinki e nel mondo per la sacralità dello *status quo* territoriale insito nell'ONU.

Sembra destinato a tramontare il progetto di due Stati in Palestina, in vista di uno Stato binazionale, in cui la popolazione araba goda di identici diritti in cambio del riconoscimento, finalmente, da parte di tutto il mondo musulmano del diritto di Israele di esistere come Stato (28).

In questo contesto, con molta ragionevolezza è stata ventilata da parte italiana una nuova "Pace di Westfalia per il Medio Oriente" fondata su Stati nazionali in un nuovo ordine razionale del mondo arabo (29). Potrebbe diventare realtà con la effettiva collaborazione dei Paesi arabi e sarebbe anche nel loro lungimirante interesse. La Conferenza sul Mediterraneo di Roma del Dicembre 2015 potrebbe essere una prima tappa di questo cammino concreto, in termini ben diversi dal dialogo intermediterraneo, vanamente tentato senza risultati.

È ineludibile una strategia comune verso la stabilità insieme agli Stati della regione, invitando gli arabi a immedesimarsi nella realtà odierna in nome della compartecipazione pacifica volta al futuro, una compartecipazione che deve essere raccolta perché l'empito religioso non può impedire la modernità della convivenza. Per loro e per noi in Europa. E nel Mediterraneo nel nome della lealtà e della chiarezza, ancora una volta.

A proposito di lealtà si riconosce soltanto ora, in ritardo, che occorre controllare il finanziamento occulto in petrolio, in armi, in denaro del Daesh e dei terroristi e la recente Risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, negoziata fra Stati Uniti e Russia, lascia bene sperare, purché sia efficacemente rispettata con vantaggio generale.

5. È motivo di rammarico che si sia dileguato l'obiettivo ideale che ha animato l'Europa e il mondo dopo il 1991; proclamare il trionfo dei diritti dell'uomo in una aura di libertà, di democrazia e,

(28) Cfr. P. O'Malley, *The Two-State Delusion*, New York, Viking, 2025; anche M. Toaldo, *Il problema palestinese non è più un problema*, "Limes", 2015, p. 121 segg.

(29) Un suggerimento di P.Gentiloni in "Corriere della Sera", 8 Gennaio 2015.

quindi, di pace per il presidio di un ordine internazionale nuovo e non più minacciato dall'ombra di conflitti.

Un obiettivo ora profondamente incrinato e reso incerto. Si prenda atto che il periodo aureo del *peace keeping*, del *peace enforcing*, del *peace making*, della *responsability to protect*, del *regime change*, appare superato o sembra destinato ad essere diversamente condizionato. Non si può e non si vuole più intervenire e ci si limita a *raid* aerei di dubbia efficacia con l'inevitabile rischio di "danni collaterali".

Si è preoccupati per il terrorismo quale minaccia alla sicurezza degli Stati e dei cittadini e si reagisce con un aumento delle misure di protezione, comprimendo forse alcuni diritti preziosi, mentre i diritti universali della persona umana interessano poco e si attenua l'indignazione per le loro violazioni in tante plaghe del mondo.

Abbiamo, dunque, abbandonato il sogno di proclamare la diffusione delle libertà a difesa dei diritti fondamentali? E' un interrogativo che la comunità euro-atlantica deve porre a se stessa, chiedendosi se non tradisca così il suo ruolo.

Gli Stati Uniti, presidio da sempre della stabilità dell'Europa e ai quali dobbiamo essere grati di averlo fatto a lungo, sono incerti: lo straordinario discorso di Obama al Cairo il 20 gennaio 2009 non soltanto non ha sortito alcun effetto, ma oramai è dimenticato del tutto: peccato! Agli Stati Uniti non si può chiedere ancora una volta di difendere l'Europa e il Mediterraneo: non rientrano nella sfera dei loro immediati interessi, nonostante i pericoli del terrorismo anche oltre Atlantico (30).

Dal canto suo l'Europa, e non da oggi, è ripiegata sotto il peso della ineffabile burocrazia di Bruxelles, che preferisce emanare regolamenti piuttosto che concepire proprie strategie (31).

Sono, tuttora, gli Stati ad essere chiamati per elaborare strategie e, al di sopra di loro, riunioni di pochi Stati eletti come più importanti: si va smarrendo il prezioso metodo comunitario,

(30) Cfr. D. Byman, *Washington needs a Real Middle East Policy*, "Foreign Affairs", 2015/6, p. 11 segg.

(31) È sostenuto da tempo del resto; cfr. L. V. Ferraris, "Affari Esteri", 2007/156 e 2012/168.

che intendeva coinvolgere tutti, avendo come meta il sempre più introvabile *demos* europeo?

Ne conseguono le insoddisfazioni delle opinioni pubbliche quando nell'Unione Europea vedono una organizzazione poco convincente e, quindi, si rifugiano nell'ostilità verso il diverso dimenticando che l'Europa stessa è fatta di molteplicità.

L'Europa deve avere la forza di sentirsi sicura della propria identità da esaltare e non da umiliare, sacrificandola sull'altare di un superficiale multiculturalismo (che può diventare stravolgimento della tolleranza) in omaggio dell'accoglienza superficiale.

Non deve esitare a pretendere il rispetto dei propri valori come governo della collettività. L'Europa, ha dato al mondo molto, benché con tante colpe, ma si è riscattata nel porre la libertà al centro dello spirito dei cittadini.

Non è il terrorismo la novità, bensì l'esigenza che l'Europa debba difendere il suo modo di essere (per non dire fieramente la propria civiltà) e deve volerlo fare senza infingimenti e senza pretesti, e deve cercare di farlo sempre e ovunque.

Vada dato merito al Pontefice di aver visitato proprio la Repubblica Centro-Africana e l'Africa: un atto eccezionale di coraggio e di visione. E lo stesso dicasi, per obiettività, per i viaggi in Africa del Presidente del Consiglio Renzi. In entrambi i casi una voce dall'Europa e dell'Europa.

6. Tuttavia, la minaccia del terrorismo ci impone una alternativa non gradevole: per la nostra sicurezza considerare accettabile la presenza di regimi dittatoriali limitandoci a contenerli ovvero muovere guerra aperta, dando per scontato che un negoziato con il fanatismo non sia possibile, quando fa leva sull'assunto che verità proclamate sono indiscutibili e le interpretazioni religiose non sono negoziabili perché incontrovertibili.

È vero che al Qaeda è stato sconfitto e l'eredità di Bin Laden o del Mullah Omar è andata perduta con i suoi obiettivi limitati benché feroci, ma ora si è manifestato un progetto di ben più ampie dimensioni.

Argomentazioni molto abili e molto razionali (32) inducono a pensare o a sperare che il negoziato e la diplomazia siano sempre possibili, ma è lecito dubitare che ciò sia immaginabile nei confronti di un fanatismo irrefrenabile con la sua capacità di connivenze e di un proselitismo con una inattesa capacità di conquista delle menti e dei cuori.

Lo si era affermato dopo il 2001 ed è vero anche oggi: come pretendere che diplomazia e la ragionevolezza kantiana possano contrastare l'intransigenza fideistica?

Ha ragione Obama nel proclamare che la libertà deve vincere sulla paura, ma ha altrettanto ragione chi condanna la cecità di una Europa, le cui istituzioni si palesano incerte nell'interpretarne i valori.

L'Europa è stata una storia di grandiosi successi, per almeno due millenni, e il mondo sarebbe totalmente diverso senza la funzione che l'Europa ha svolto in quei millenni e ancor più, nel bene e nel male, negli ultimi tre secoli (33). Si abbia forte la consapevolezza del significato dell'Europa nella sua unità, mantenendo chiara la meta e altrettanto chiara la sua ragion d'essere.

Nella sua storia, antica e recente, è radicata l'identità di una Europa, di un territorio piccolo sul globo, ma forte nello spirito di tutti i suoi cittadini, nonostante le differenze anche significative. In quella visione si deve credere e per quella visione si deve lottare.

7. Il risultato sorprendente della diversità europea è appunto la capacità peculiare dell'Europa di amalgamare le diversità in una unità romana, greca, medioevale o moderna. L'unità nella diversità è stata e continua ad essere tuttora la cifra distintiva dell'Europa e del suo cammino verso un completamento di una Unione Europea.

Questa comune appartenenza ideale di popoli diversi, fra l'altro anche a lungo fra loro in guerra, è l'*unicum* dell'Europa. Ed è l'*unicum* dei suoi valori, che non devono essere soffocati dalla mediocrità degli atteggiamenti burocratici troppo diffusi nelle isti-

(33) Cfr. R. Stark, *La vittoria dell'Occidente*, Torino, Lindau, 2014.

tuzioni. Se la funzione dell'Europa non può essere denegata e neppure la sua identità irripetibile, si sbaglia di grosso quando si traduce questo fatto storico in una volgare espressione di jattanza, scivolando nella diffidenza o nel disprezzo per il diverso.

Non è il multiculturalismo la risposta, bensì la tolleranza nel presupposto che i cosiddetti "diversi", da qualsiasi parte del mondo provengano o in qualsiasi credenza religiosa si identifichino, sono chiamati tutti ad accettare da cittadini il quadro della legalità, irrinunciabile.

Si offende la stessa identità europea, se si insulta il diverso, ma il mondo rimane composto di attori individuali, che sono gli Stati, con la loro personalità e il loro profilo e la loro identità di libertà. In un sistema che non è ancora compiutamente un ordine internazionale (34).

Si impone il coraggio delle responsabilità per gestire la crisi attuale che giunge dall'esterno dell'Europa geografica e dell'Europa dei suoi valori. Una crisi da contrastare per salvare consapevolmente una civiltà europea, altrimenti destinata ad essere esclusa dall'avvenire, che diventerebbe di altri. Ma anche per salvare le altrui civiltà, a cominciare da quella islamica nobile e ricca

La crisi attuale potrebbe essere benefica. Ma l'Europa non può attendere o pretendere che altri la salvino. L'Europa deve trovare una sua strategia senza le illusioni di ieri, quando si faceva fiducioso affidamento sull'appoggio esterno (leggasi Stati Uniti), ma con l'ottimismo e la fiducia nell'azione di tutti gli europei senza sospetti o stereotipi.

L'idea della libertà deve potersi imporre nella solidarietà fra i diversi, ma nell'unico obiettivo dell'esaltazione dell'individuo come libera espressione di se stesso in una laicità che non sia negazione delle diverse fedi, bensì il modo migliore per credere nella libertà dell'individuo quale parte di un tutto: popolo, cultura, retaggio, storia. Costruire il futuro sul fondamento del passato, che con le sue luci e le sue ombre non deve soffocare, bensì ispirare il presente.

(34) Cfr. L.V. Ferraris, *Il nuovo disordine internazionale*, "Rivista di studi politici internazionali", 2013/13, p. 331.

Questa capacità di adattamento e di evoluzione è la ricchezza irrinunciabile dell'Europa come luogo di libertà, bene supremo ed irrinunciabile, nel convincimento di non volere tradurre le differenze in conflittualità, i pregiudizi in giudizi di valore, le divergenze in ostilità.

Con la forza delle convinzioni, anche nei confronti degli altri, che nell'Europa devono vedere un modello di modernità in una evoluzione idonea a comprendere appieno che dove vi è libertà, per tutti, là è l'Europa.

Non cedendo mai alle debolezze momentanee, facendo appello sempre alla forza della ragione e alla collaborazione nella diversità, una meta da conseguire, con molta responsabilità per la laicità, per la libertà, per la tolleranza, per la legalità internazionale, nel comune interesse.

Luigi Vittorio Ferraris

LA RUSSIA E GLI EQUILIBRI INTERNAZIONALI

di Andrea Cagiati

La situazione politico-strategica del nostro pianeta sta attraversando un periodo complesso e pericoloso, che sarà decisivo per il suo avvenire in questo secolo.

Da un lato, la politica estera degli Stati Uniti sembra manifestare l'aspirazione di tornare al suo ruolo di superpotenza che vinse la *guerra fredda*, senza più disporre però delle risorse politico-strategiche del suo periodo egemonico.

Dall'altro lato, la nuova Cina sta sviluppando la propria influenza politico-economica su una crescente parte dell'Asia, dell'Africa e dell'America Latina, accerchiando così lentamente l'economia degli Stati Uniti. Essa spera, in questo modo, di ereditare l'autorità e il prestigio che ebbe l'Unione Sovietica nel Terzo Mondo durante la *guerra fredda*.

Contemporaneamente, la Russia di Putin si affida a rinnovate e potenziate forze armate per acquistare la funzione di ago della bilancia fra Washington e Pechino e poter così contribuire a determinare chi diventerà la maggior potenza mondiale nei prossimi decenni.

2. In questo vasto quadro degli attuali protagonisti della politica internazionale manca, purtroppo, l'Europa, che pure, appena un secolo fa, dominava incontrastata il nostro intero pianeta, che essa aveva colonizzato e talvolta sfruttato da secoli.

Probabilmente gli storici futuri considereranno l'evento più importante del XX secolo la fine del dominio internazionale dell'Europa, per colpa degli stessi europei, i quali si sono distrutti

L'Ambasciatore ANDREA CAGIATI è stato titolare di 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.

a vicenda durante le due grandi guerre intestine e hanno rinunciato sorprendentemente a unificarsi, cedendo alla opposizione anglo-americana.

Infatti, sia Washington sia Londra consideravano una eventuale Europa di 500 milioni di abitanti una potenza internazionale eccessiva, che avrebbe dominato l'Occidente, ed erano comprensibilmente preoccupati per le difficoltà che avrebbe avuto un Governo continentale, composto da decine di Stati già sovrani, ad assumere rapidamente ed unanimemente drammatiche decisioni relative a guerre probabilmente anche nucleari.

Nel contempo, cerca di interferire in questa competizione lo pseudo Califfato, che aspira con poco successo a mobilitare psicologicamente il miliardo di musulmani sparsi per il mondo, senza rendersi conto che, invece, le sue atrocità e torture vastamente pubblicizzate ripugnano alla grande maggioranza degli islamici, spesso già positivamente inseriti nel mondo democratico.

Da questa competizione internazionale rimane esclusa, invece, l'India, che, malgrado il suo miliardo di abitanti, è sempre sull'orlo di una crisi economica e ha un prodotto nazionale inferiore a quello italiano.

Lo spezzettamento europeo in trenta Stati, in gran parte membri della NATO, ha consentito la loro agevole gestione da parte del Pentagono, che può così insediare liberamente sul nostro continente le proprie basi anche nucleari e richiedere loro contributi militari per le sue deludenti iniziative belliche asiatiche.

L'Italia, per esempio, ha da cinque anni una quantità di propri soldati che guerreggiano nel lontano Afganistan, divenuto ufficialmente parte dei Paesi nord atlantici per potervi impegnare la NATO, che nel suo stesso nome specifica geograficamente le sue uniche responsabilità difensive.

Probabilmente l'avvenire dimostrerà che questo suo assai inopportuno controllo di buona parte dell'Europa si dimostrerà un pericolo per la futura sicurezza non solo dell'Europa ma anche degli stessi Stati Uniti, i cui 300 milioni di abitanti saranno incapaci di difendere i valori millenari dell'Occidente contro l'espansione di miliardi di asiatici e africani.

Allora l'unica speranza di sopravvivenza occidentale sarà l'eventuale appoggio del modernizzato esercito russo (probabilmente il primo a doversi opporre all'espansionismo cinese), ma che, sorprendentemente, Washington sta cercando da anni di indebolire.

3. Oggi, è molto importante per l'Occidente di avere bene in mente questa complessa situazione internazionale per evitare erronei orientamenti strategici, che potrebbero indurre Mosca ad abbandonare il proprio comprensibile desiderio di tornare ad essere un'importante membro dell'Occidente (come storicamente lo fu per un millennio fino alla Rivoluzione sovietica) per schierarsi, invece, come "brillante secondo", con Pechino per aiutarla così a raggiungere il dominio del mondo.

A questo proposito, sarebbe oggi molto opportuno che i *leaders* dell'Occidente, prima di scegliere i propri alleati, approfondissero la generalmente poco nota storia della Russia.

Essa fu fondata nel IX secolo dalla tribù normanna dei Variaghi Rus (dai quali ha tratto il proprio nome), che provenendo dal Baltico si insediò a Kiev in stretta alleanza con l'Impero romano d'Oriente, del quale adottò la cultura e la religione.

Quando i Turchi conquistarono Costantinopoli e distrussero l'Impero Bizantino, i Russi rivendicarono per la loro capitale il titolo di "Terza Roma" per sottolineare la loro costante appartenenza alla più che millenaria civiltà romana.

Durante il Medio Evo la Russia si espanse a nord ovest, respingendo i saccheggiatori Tartari e Mongoli dell'Orda d'Oro, estendendo il proprio dominio fino agli Urali e stabilendo la loro nuova capitale a Mosca. Così essi protessero per secoli l'Europa dalle incursioni dei popoli barbarici delle steppe asiatiche, anche se Tamerlano riuscì una volta a spingere i suoi crudeli saccheggi fino all'Ungheria.

Nel Seicento l'Impero zarista riuscì ad espandersi in Asia centrale (Kazan) e settentrionale (Vladivostok), allontanando così dal nostro continente il pericolo asiatico di quel momento.

La diffusa ostilità occidentale verso la Russia deriva dal periodo sovietico, che aiutò, però, l'Europa a liberarsi di Hitler.

4. L'attuale conflitto russo-ucraino è molto criticato negli Stati Uniti e Obama, in particolare, ha più volte condannato Mosca, imponendo ai Russi severe sanzioni economico-finanziarie.

Negli Stati Uniti molti ritengono che la manifesta ostilità di Obama contro la Russia (a cui gli europei hanno mal volentieri aderito in parte) derivi dalla *lobby* ucraina, la quale conferma così la secolare ostilità verso la Russia zarista, che li dominò molto a lungo.

Anche la storia dell'Ucraina è generalmente poco nota e merita di essere ricordata oggi. In realtà, la vasta e prospera pianura agricola a nord del Mar Nero è stata per secoli disputata dai suoi potenti vicini Russi, Polacchi, Austriaci e perfino Svedesi, i quali continuamente suddividevano fra di loro la ricca pianura.

Quando, però, nel Seicento Carlo XII di Svezia, dopo essersi impadronito del Regno lituano-polacco, cercò di acquisire anche il loro protettorato ucraino, la Russia zarista li sconfisse a Poltava e si impossessò così per altri due secoli della pianura ucraina, confermando questo loro dominio con la terza spartizione polacca.

Durante questo lungo periodo, l'Ucraina fu una provincia russa e poi sovietica, e quando il loro compatriota Kruciov divenne capo dell'Unione Sovietica, egli donò alla sua patria d'origine una fetta di Russia e, perfino, la Crimea, che era appartenuta ai Tartari e in parte ai Cosacchi, ma mai agli ucraini.

Per risolvere il problema ucraino, che si trascinava ormai da anni, sarebbe stato molto più opportuno che Mosca, invece di appoggiare e armare la minoranza russa, avesse proposto di affidare a un referendum, gestito dalle Nazioni Unite, la richiesta della minoranza russa di ritornare alla propria madre patria.

Dopo la Seconda guerra mondiale, Mosca ottenne che la Bielorussia e l'Ucraina fossero dichiarate Stati indipendenti per avere più voti all'ONU, ma, in realtà, la loro situazione di regioni russe non si modificò.

Soltanto nel 1991, con lo smembramento dell'Unione Sovietica, l'Ucraina divenne uno Stato indipendente, senza avere, però, mai avuto una tradizione occidentale.

5. Tenendo presente questi istruttivi precedenti storici, sarebbe oggi molto opportuno che il Consiglio Atlantico esaminasse, senza pregiudizi psicologici, le prospettive internazionali dei prossimi e probabilmente decisivi decenni per il futuro equilibrio mondiale, per stabilire una comune linea di politica internazionale che tenga conto dei futuri rapporti dell'Occidente con la Russia, la quale probabilmente ambisce oggi di recuperare la propria millenaria appartenenza ad esso, per non rischiare di divenire un subordinato satellite di Pechino.

Considerando questa situazione storica, è effettivamente difficile comprendere perché gli Stati Uniti applichino con tanta determinazione pesanti sanzioni economiche alla Russia, che certamente stanno indebolendo anche le risorse militari dell'unico loro possibile futuro alleato, capace, probabilmente, di salvare l'avvenire della civiltà occidentale.

Forse, l'attuale esibizione russa di nuovi moderni armamenti potrebbe avere lo scopo di sottolineare l'importanza del suo eventuale contributo militare alla futura difesa del comune Occidente.

Del resto, Washington, che dispone di decine di basi militari e squadre navali dotate di armamento nucleare sparse per il mondo ed ha spesso appoggiato regimi dittatoriali in America Latina, non è in condizione di criticare lo sbarco di limitate forze russe in Siria e il loro appoggio a un dittatore, che è certamente poco democratico, ma che ha spesso combattuto con vigore le offensive estremiste del Califfato, le quali sono per il momento dirette contro il Medio Oriente e l'Africa, ma sono certamente pronte a estendersi anche all'Asia centrale e all'Europa (come abbiamo visto a Parigi).

Se prossimamente la Russia dovesse rafforzare ed estendere la propria offensiva siriana contro il Califfato, essa si dimostrerebbe disponibile ad impegnarsi anche sul terreno, dove Washington esita oggi ad intervenire militarmente dopo i ripetuti insuccessi delle proprie iniziative asiatiche dell'ultimo mezzo secolo.

Probabilmente, l'esito finale di un simile riesame atlantico potrebbe essere positivamente influenzato da una comune po-

sizione europea in materia. Per il momento, tuttavia, questo pur così vitale problema internazionale non sembra attirare l'attenzione dei Governi del nostro continente. Essi, infatti, sono attualmente assorbiti da incombenti problemi economici.

Questa pericolosa situazione ricorda come nel XVI Secolo le autorità bizantine discutevano accanitamente sul sesso degli angeli, mentre i Turchi, che assediavano Costantinopoli, stavano per occuparla, al fine di saccheggiarla e di distruggere il glorioso e millenario Impero Romano d'Oriente.

È, infatti, ormai gran tempo che l'Europa non continui ad essere monopolizzata dai problemi teorici di una fragile economia male coordinata, e si preoccupi, invece, in primo luogo, della sopravvivenza stessa dell'Occidente cristiano, confrontato oggi da un nuovo mondo prevalentemente ostile e dal quale esso rischia altrimenti di essere condannato, come già l'Impero bizantino, ad un analogo saccheggio economico e morale, che terminerebbe tristemente la sua lunga e gloriosa esistenza storica.

Andrea Cagiati

LESSICO IMMIGRATORIO

di Guido Lenzi

*Ils venaient de si loin
qu'ils en étaient terribles*
Victor Hugo

“**C**i scoppia il mondo intorno mentre l'Europa e l'Occidente ne perdono completamente il controllo”, dice Giuliano Ferrara al cospetto delle ondate migratorie. Avremmo dovuto prevenire una crisi che era prevedibile ed è diventata incontenibile; intervenendo con mezzi diplomatici e militari, rivolgendoci ai nostri vicini in difficoltà, per coordinare con loro delle formule di accesso regolamentate, che tutelino al contempo la legalità internazionale e la dignità umana delle persone interessate. Da troppo tempo, in un misto di ipocrisie, generosità e indifferenza, ci stiamo parlando addosso.

Non di questione di sicurezza si tratta, o amministrativa, da affidare alle forze di polizia e prefettizie del Ministero dell'Interno, bensì di un aspetto della più generale politica estera, di precipua competenza del Dicastero degli Esteri, al quale spetta dare all'intera faccenda un senso compiuto oltre che la linea operativa.

Le circostanze e le menti sono ormai talmente ingarbugliate da impedire persino la necessaria più netta distinzione fra i relativi termini di riferimento. Proviamoci, in ordine alfabetico (da ricomporre a piacimento, a seconda dell'angolatura che, di volta in volta, si vuol dare):

Arrivi: a centinaia di migliaia al mese, ormai, in ognuno dei principali punti di ingresso, principalmente italiano e greco. Un fenomeno che, contrariamente a quel che talvolta si sostiene,

GUIDO LENZI, *Ambasciatore, già Direttore dell'Istituto Europeo di Studi di Sicurezza a Parigi, già Rappresentante Permanente all'OSCE a Vienna, Docente all'Università di Bologna.*

non trova alcun parallelo nei precedenti esodi del 1945 dalla Germania orientale, del 1956 dall'Ungheria, nel 1962 dall'Algeria, nel 1991 dall'Albania.

Asilo: diritto in base alla Convenzione sui rifugiati del 1951; concesso a coloro che fuggono da persecuzioni per motivi di razza, religione, nazionalità o opinioni politiche; disposto pertanto per i soli rifugiati politici, le cui ragioni vanno esaminate caso per caso; nello Stato di prima accoglienza (i.e, alla frontiera esterna dello 'spazio Schengen'), secondo la Convenzione di Dublino del 1990, più volte emendata. Non può pertanto essere accordato indiscriminatamente, in massa, a chi lo rivendica per motivi economici o genericamente sociali.

Assimilazione: eventuale fase finale dell'accoglienza degli immigrati: presuppone la regolarità del loro ingresso e la conseguente appropriata integrazione nella società di accoglienza.

Balcani: la nuova rotta intrapresa dai transfughi; terrestre, dopo aver superato i ridottissimi bracci di mare fra la costa anatolica e le isole greche dell'Egeo; resa accessibile dalla Turchia, che facilita l'esodo di massa in Europa.

Barconi: mezzi rudimentali, precari, utilizzati dai trafficanti di esseri umani per ottenere più facilmente il soccorso in mare. Che viene richiesto infatti alla nostra Guardia Costiera appena fuori dalle acque territoriali di partenza (v. soccorso).

Centri di accoglienza (detti, chissà perché, *hotspots*): zone di attesa per il trattamento dei singoli casi; centri di identificazione e registrazione; strumento temporaneo, da collegare ad accordi intereuropei di redistribuzione o di rimpatrio. Sovraffollati.

Collaborazione: alla quale i Paesi di origine e di transito non dimostrano alcun interesse; restii ambedue a concludere accordi che ne regolino il flusso, per i vantaggi che ricavano dall'esodo, in termini di diminuzione della pressione demografica e di successive rimesse degli emigranti (l'Italia di cent'anni fa lo sapeva bene).

Cooperazione: con i Paesi in via di sviluppo (ancora specialmente in Africa); prodigata da anni soprattutto dell'Europa, in

coordinamento con l'ONU; per consolidare le infrastrutture economiche e sociali locali, ad evitare anche le cause primarie dell'indiscriminata emigrazione. Da tempo trascurata, notevolmente ridotta, per le diminuite disponibilità finanziarie, ma soprattutto per la mancata corrispondenza dei Paesi beneficiari.

Confini: ristabiliti specialmente nei Balcani e nell'Europa orientale; misura che gli accordi di Schengen (v.) *non* impediscono, ma invece prevedono e consentono in situazioni eccezionali.

Curdi: antiche popolazioni mediorientali, trascurate nella risistemazione territoriale avvenuta dopo il disfacimento dell'Impero ottomano; *non* vanno ad ingrossare le fila degli immigrati giacché sono fra i più agguerriti combattenti locali contro l'autoproclamato 'Stato islamico'; diventati persino il metro della democrazia in Turchia. Passeranno prima o poi a rivendicare capitale ed interessi, sotto forma di propria sovranità statale.

Democrazia: *non* si può esportare; si esporta da sé, come dimostrano le varie imponenti manifestazioni di piazza avvenute un po' dovunque nel Mediterraneo. I flussi immigratori dimostrano comunque che si fa prima ad andarle incontro, in particolare nella presunta oasi di prosperità europea. È pertanto un elemento determinante di esportazione quanto di importazione.

Demografia: divario che funge da fattore di attrazione (in economia, dicesi *pull factor*) dei flussi immigratori.

Dignità: imperativo morale, umanitario quanto l'obbligo di accoglienza; riguardante il trattamento delle singole persone; da collegare alle vigenti norme di sicurezza. Esigenza primaria da rispettare, che le condizioni di viaggio dei clandestini sono le prime a ledere.

Elezioni: gli esiti elettorali evidenziano le ripercussioni xenofobiche sugli equilibri politici interni degli Stati di accoglimento; *non* soltanto, come si dice, in quelli di recente adozione nell'Unione Europea, dagli istinti più spiccatamente nazionalistici (Ungheria, Polonia), ma persino in nazioni tradizionalmente ac-

coglienti (Francia, Svezia); con l'affermazione dei nazionalisti e populistici.

Fotosegnalamento e impronte digitali: unici mezzi di registrazione, in assenza di documenti di identità, dei quali gli immigrati clandestini si disfano di proposito per ostacolare il rimpatrio; disposizioni che valgono anche per l'ottenimento di un passaporto nazionale, alle quali molti immigrati clandestini rifiutano pertanto di sottoporsi;

Francia: nazione accogliente, fondata sull'indiscriminata "République citoyenne"; non ha pertanto mai ritenuto di dover provvedere all'integrazione dei nuovi arrivati; dai tempi della decolonizzazione ospita cinque milioni di musulmani; che non si sono mai integrati (e costituiscono ormai una minaccia per i cinquecentomila ebrei); patria di Marine Le Pen.

Frontiere: controllo delle: esterne allo 'spazio Schengen' (ad opera dell'agenzia europea Frontex), ed interne (affidato alle determinazioni dei singoli Stati); vi si è dapprima rinunciato, per un impulso umanitario andato ormai *ultra vires*.

Germania: in attesa di un piano Merkel, il socialista Steinmeyer, Ministro degli esteri, puntualizza che "non tutti coloro che arrivano hanno diritto all'asilo"; e il capo della CSU bavarese, Horst Seehofer, lamenta che "aprire indiscriminatamente le frontiere è stato un errore con il quale dovremo fare i conti per molto tempo: non vedo come riusciremo a rimettere il tappo sulla bottiglia". La Repubblica federale accoglie il 40 per cento dei rifugiati nell'Unione.

Hotspots: v. 'centri di accoglienza'.

Immigrazione legale: da incentivare, incoraggiare, disciplinare; come antidoto all'illegalità organizzata, dilagante; a protezione degli stessi interessati (v. dignità).

Immigrazione irregolare: per superamento dei termini temporali concessi o per violazione delle attività consentite. Diversa da quella irregolare o clandestina sin dall'ingresso.

Incoraggiamento: la generosa disponibilità europea ha finito col diventare una obiettiva connivenza; alimentando i flussi,

e i relativi trafficanti. “È tragico e terribile –dice Luca Ricolfi-, ma alle volte salvare una vita oggi significa condannarne altre in futuro”.

Integrazione: mediante soluzioni diversificate: multiculturalismo (nel Regno Unito), assimilazione (in Francia), integrazione (in Italia?); verso l’eventuale conferimento della cittadinanza; formule diverse, che non sono riuscite a contrastare diffusi fenomeni di auto-ghettizzazione.

Italia: gonfia di emozione e di generosità (va a recuperare i barconi quasi sul bagnasciuga della Libia!); si dichiara vittima, ma aspira sostanzialmente ad essere Paese di transito. Avrebbe dovuto dare l’esempio, non limitarsi a pretendere accoglienza altrove. Si dichiara disposta ad intervenire in Libia, purché con mandato delle Nazioni unite e il concorso dell’intera comunità. Prudenza.

Jus loci: criterio secondo il quale il luogo di nascita determinerebbe l’acquisto della cittadinanza; dovrebbe comunque presupporre la volontà e la capacità di integrarsi nella società di accoglienza.

Libera circolazione, nello ‘spazio Schengen’: per chi è cittadino europeo o chi ha ottenuto un visto o un titolo di residenza; per chi ha ottenuto una occupazione, *non* per cercarla.

Mobilità circolare: dei migranti economico-sociali, sulla base di appositi accordi con i Paesi di origine; difficili da concludere (v. collaborazione) .

Muri: eretti (dall’Ungheria, dalla Spagna nelle sue *enclave* marocchine di Ceuta e Melilla) come fattore di contenimento, sostanzialmente dissuasivo, piuttosto che come espressione di ostilità all’immigrazione.

Nomadismo: un ritorno alla condizione primigenia dell’umanità, che sembra poter travolgere l’ordinata organizzazione della coesistenza umana.

Obblighi internazionali: “da rispettare assicurando un ordinato e regolare accesso al territorio nazionale e alle procedure d’asilo” (dixit “Amnesty International”).

Origine, Paesi di: mediorientali, nordafricani, subsahariani; direttrici diverse, diversamente motivate.

Paesi 'sicuri': nei quali non esistono persecuzioni, discriminazioni, minacce alla vita e alla libertà individuale; nei quali il rimpatrio dei non aventi diritto all'accoglienza è pertanto possibile.

Pulizie etniche: in corso nelle tante nazioni plurali, costruite da millenni nel bacino mediterraneo, alimentandone le emigrazioni; un fenomeno da contrastare, che il trasferimento di intere popolazioni invece favorisce.

Quantità: le proporzioni raggiunte dal fenomeno migratorio ha travolto le norme del diritto naturale quanto di quello positivo, originariamente disposte per la trattazione di casi singoli, qualitativamente delimitati.

Quote: prefissate, per la ripartizione dei nuovi arrivati; concordate o volontarie; gli interessati potranno comunque sciamare liberamente altrove; il che non ne impedirà poi la libera circolazione nello 'spazio Schengen'.

Ricongiungimento familiare: previsto normalmente dalle norme vigenti; una prospettiva che rende ancor più problematica l'accoglienza dei clandestini o irregolari.

Rifugiati/profughi: termini generici, che includono gli aventi diritto all'asilo per motivi politici (persecuzioni, gravi discriminazioni), nel 10 per cento dei casi; distinti dai rifugiati da zone di guerra o grave conflittualità, da proteggere fintanto che tali condizioni persistono; e dai migranti per ragioni economico-sociali, che non rientrano nelle disposizioni internazionali, né possono essere indiscriminatamente accolti.

Rimpatrio di coloro che non hanno diritto all'asilo; rifiuto dell'accoglimento, per mancanza dei requisiti formali (visto, documenti di riconoscimento) o materiali (assenza di occupazione o residenza stabile); diverso dal respingimento, che in alto mare non può essere praticato. Opzione prevista dalle norme vigenti; resa inattuabile soprattutto per la mancata collaborazione (v.) dei Paesi di origine nell'identificazione dei suoi cittadini.

Schengen (per i puristi, da pronunciare in lussemburghese, skenghen) avviato pragmaticamente da cinque Stati nel 1985, inserito nel Trattato di Amsterdam nel 1997 (quando vi aderì l'Italia): comprende 22 dei 28 membri dell'Unione. Dispone la libera circolazione per chi ha le carte in regola, in quanto cittadino di uno Stato europeo o immigrato per turismo, studio o lavoro. Gran Bretagna, Irlanda, Cipro, Bulgaria, Romania, Croazia non ne fanno parte; Norvegia, Islanda, Liechtenstein, Svizzera, San Marino, Monaco e Santa Sede (non Andorra) pur non essendo Stati UE, hanno aderito. La sua applicabilità è stata spesso sospesa in situazioni di emergenza.

Siria: epicentro del caos mediorientale, cui porre rimedio con una più generale risistemazione regionale, coinvolgendo necessariamente Turchia, Iran, Arabia Saudita; e Russia. Il trattamento preferenziale accordato ai suoi cittadini in fuga è dovuto al fatto che si tratta indiscutibilmente di rifugiati da una zona di guerra (non necessariamente richiedenti asilo politico), ma anche alla considerazione che provengono da una nazione multietnica e multiculturale; sono pertanto più facilmente integrabili, ed esplicitamente benvenuti in Germania (e Stati Uniti).

Soccorso: prescritto nei casi di emergenza in alto mare dalla Convenzione sul diritto del mare del 1994; attività generosamente estesa dall'Italia ben oltre le venti miglia delle acque territoriali nazionali, fino a ridosso delle coste nordafricane; ciò che finisce con l'incoraggiare i flussi e i relativi scafisti.

Società aperte: le europee, in particolare; accoglienti, pluraliste, ma non al punto di diventare inermi di fronte ad un fenomeno dalle dimensioni inedite, da regolamentare con il concorso dell'intera comunità internazionale.

Statistiche: immigrazione irregolare in Europa nel 2015: 432.000 (+ 50 per cento dal 2014), di cui da Sud (in Italia) 170.000 (+ 30 per cento rispetto al 2014); da Sudest (Grecia) 246.000. Nel 2014, il 50 per cento dei non aventi diritto è stato rimpatriato.

Turchia: membro della NATO, aspirante all'Unione Europea, corresponsabile del caos che la circonda, si sbarazza dei ri-

fugiati provenienti dalla Siria, scaricandoli in Grecia invece di accudirli; (la foto del bimbo curdo annegato su una spiaggia turca che tanto ha pesato sulla nostra coscienza, andrebbe invece imputato ad Erdogan).

Utopia: *u topos*, non luogo; direzione tendenziale tipica della civiltà occidentale; norma di comportamento, non necessariamente operativa.

Xenofobia: risultato, anche in termini elettorali, un po' dovunque, dell'assenza di una politica immigratoria coerente tanto dell'Unione Europea quanto dei Paesi membri .

Wall Street Journal (17 Settembre 2015): "C'è molto di ammirabile negli impulsi umanitari europei, ma da soli non fermeranno l'esodo: se l'Europa vuole risolvere questa crisi, il posto da cui iniziare è il Medio Oriente stesso".

Weber, Max: ricordava l'esigenza di distinguere l'etica dei principi da quella delle responsabilità; ad evitare l'eterogenesi dei fini (i danni collaterali, si direbbe oggi). In parole povere, equilibrare l'ideale e il pratico, per limitare gli effetti indesiderati.

Zelo: "Surtout, pas trop de zèle", raccomandava Talleyrand; lo zelo generoso, ma indiscriminato, emotivo; senza riguardi per la superiore esigenza di salvaguardare condizioni di ordinata convivenza fra residenti ed immigrati.

"Molto dipenderà - dice persino Susanna Tamaro, che non può certo essere accusata di xenofobia - dal nostro comportamento. Dal nostro saper essere veri ospiti, capaci di stabilire ed imporre le regole del rispetto e della reciprocità.

Se invece ci ridurremo nello stato larvale, balbettando incerti davanti ad ogni richiesta, arretrando e cedendo ogni giorno, convinti in fondo che nella nostra civiltà non ci sia granché da difendere, non occorre avere la sfera da veggenti per renderci conto che il Paese in cui vivranno i nostri nipoti sarà molto diverso da quello che fino a qui abbiamo conosciuto".

Guido Lenzi

L'UNIONE RIFORMATA SECONDO CAMERON

di Giovan Battista Verderame

Il contesto è noto. Nel tentativo di porre un argine alla pressione euroscettica di una parte consistente dell'opinione pubblica e del mondo politico inglese, il *premier* conservatore britannico ha promesso la tenuta entro il 2017 di un *referendum* sulla permanenza della Gran Bretagna nell'Unione Europea, chiedendo nel contempo l'apertura di un negoziato per la ridefinizione delle condizioni perché il suo Paese possa restare nell'Unione. Condizioni che egli ha dettagliatamente indicato in una lettera inviata al Presidente del Consiglio europeo Tusk.

In un discorso tenuto a Chatham House alla vigilia dell'invio della lettera Cameron ne aveva esplicitato l'obiettivo: quello, cioè, di ottenere dall'Unione quei cambiamenti che gli consentano, al momento del *referendum*, di presentare alla propria opinione pubblica l'opzione della permanenza in una Unione "riformata".

"Se - aveva precisato - l'Unione mostrerà di voler ascoltare le richieste di cambiamento britanniche, io farò campagna perché la Gran Bretagna resti nell'Unione, e lo farò con tutto il mio cuore e con tutta la mia anima, perché (ciò) sarebbe indubbiamente nel nostro interesse nazionale". In caso contrario, "allora dovremo ripensare se questa Unione Europea è giusta per noi...": e la campagna per il no sarebbe allora inevitabile.

GIOVAN BATTISTA VERDERAME è stato, tra l'altro, Capo di Gabinetto alla Commissione europea e Vice Capo della delegazione italiana ai negoziati per la revisione del Trattato di Maastricht. Ambasciatore a Budapest e ad Algeri, è stato da ultimo Direttore Generale delle Risorse e dell'Innovazione al Ministero degli Esteri. È attualmente Vice Presidente del Circolo di Studi Diplomatici.

Il Primo Ministro britannico si trova in una situazione obiettivamente molto difficile, stretto fra una opinione pubblica che sembra sempre più orientarsi contro la permanenza della Gran Bretagna nell'Unione (secondo i sondaggi disponibili al momento in cui sono state scritte queste note i no hanno per la prima volta superato la soglia psicologica del 50 per cento) e la consapevolezza dei non trascurabili interessi economici e finanziari che spingono in senso contrario, e che troveranno certamente il modo di mettere in campo tutta la loro capacità di condizionamento via via che si approssimerà il momento del voto.

In queste condizioni, è per lui fondamentale ottenere nel negoziato con l'Unione Europea risultati significativi, in mancanza dei quali si troverebbe nella scomoda posizione di essere esposto alle critiche sia di quanti lo accuseranno di non aver saputo "deliver" quello che aveva promesso, sia di coloro che gli rimprovereranno di aver contribuito a rendere inevitabile un esito che essi considerano non in linea con i veri interessi del Paese.

Con la decisione di rendere pubblici, e in notevole dettaglio, i propri obiettivi negoziali, Cameron ha tracciato un confine rispetto al quale gli sarà molto difficile arretrare, e sul quale sarà misurato da una parte e dall'altra all'atto del voto. Ed una parte consistente dell'opinione pubblica inglese già considera "minimaliste" le sue richieste!

Il Primo Ministro britannico ha scelto una carta azzardata in un gioco nel quale si trova a dover recitare entrambe le parti in commedia. I seguiti diranno se si è trattato di un azzardo calcolato.

A livello europeo, il tempo tra la ricezione della lettera e la prima occasione utile perché il Consiglio europeo se ne occupasse non è stato sufficiente, nonostante la serrata serie di incontri bilaterali avviati dal Presidente Tusk con tutti i *partner* comunitari allo scopo di saggiarne le reazioni, per consentire al Vertice, che si è svolto il 17 e 18 Dicembre, di entrare nel merito delle richieste britanniche.

I Capi di Stato e di Governo si sono limitati ad una discus-

sione generale, rinviando la ricerca di una possibile soluzione alla riunione del prossimo Febbraio. Il negoziato, quindi, è ancora del tutto aperto.

* * *

Ma cosa chiede il Primo Ministro britannico? In sostanza quattro cose: prendere atto del fatto che l'Unione ha ormai due categorie di membri (quelli dentro e quelli fuori dall'*Euro*) e trarne le debite conseguenze; rafforzare la competitività di un'Europa che "rischia di rimanere indietro" nella battaglia della globalizzazione; salvaguardare le sovranità nazionali nel rapporto con le istituzioni dell'Unione; limitare quelli che definisce "gli abusi del diritto della libertà di stabilimento in Europa, riducendo il flusso molto elevato di persone che giungono in Gran Bretagna da tutti i Paesi europei".

Colpisce, innanzitutto, l'eterogeneità di questo pacchetto: accanto a problematiche "correnti" nella vita dell'Unione, come quella della crescita economica, della necessità di evitare l'eccesso di regolamentazione e di applicare pienamente il principio di sussidiarietà ed, in parte, anche quella della regolamentazione di alcuni aspetti della libera circolazione che potrebbero prestarsi ad abusi (1), sulle quali un "onesto compromesso" non dovrebbe essere difficile, vi trovano posto tematiche strettamente legate alla filosofia di fondo del processo di integrazione.

E non si comprende la portata delle richieste britanniche, anche quelle apparentemente più tecniche, se non si parte dal presupposto sul quale sono basate, e cioè che l'impegno ad operare per una "unione sempre più stretta" non si applica alla Gran Bretagna.

Questa rivendicazione è formulata con una crudezza affatto inusuale nella corrispondenza diplomatica: "voglio - scrive il Primo Ministro britannico con una progressione inesorabile - che questo sia riconosciuto in maniera formale, giuridicamente

(1) Ma qui la problematica si presta a declinazioni più conflittuali, specialmente nel rapporto con i Paesi dell'Est europeo, e finisce per coinvolgere anch'essa fondamentali questioni di principio.

vincolante ed irreversibile”. E verrebbe da chiedere al *premier* della più antica democrazia in Europa cosa ci sia di irreversibile in un sistema in cui non la volontà del principe, ma quella del popolo decide delle sorti del Paese!

* * *

L'impegno a “portare avanti il processo di creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli d'Europa” è iscritto nel preambolo dei Trattati sin dalle origini del processo di integrazione. Esso non è espressione di una politica alla quale si possano applicare eccezioni, restrizioni, periodi transitori, clausole di *opt out* e chi più ne ha più ne metta, traendo dall'inesauribile serbatoio della fantasia giuridica di Bruxelles, ma un principio dal quale tutte le politiche derivano.

Certamente, diversità di intensità e di ritmo nella partecipazione alle politiche comuni ce ne sono molte. È dal Trattato di Amsterdam che nell'edificio comunitario è stata introdotta la possibilità delle cosiddette “cooperazioni rafforzate” tra un numero limitato di Stati membri, mentre nella riunione del 26-27 Giugno 2014 il Consiglio europeo riconobbe che il concetto di una unione sempre più stretta può essere declinato attraverso modalità differenti di integrazione, e che coloro che vogliono approfondire l'integrazione devono rispettare la volontà di quelli che non intendono farlo (e, ovviamente, viceversa).

Ma la visione resta sempre quella di un cammino in cui quelli che vanno avanti aprono la strada a quelli che restano indietro, per “promuovere - come recita l'Articolo 20.1 del Trattato sull'Unione Europea sulle cooperazioni rafforzate - la realizzazione degli obiettivi dell'Unione...e rafforzare il suo processo di integrazione”.

Gli stessi *opt out* generosamente (forse troppo) concessi a questo o quello Stato membro, e dei quali proprio la Gran Bretagna usufruisce ampiamente, sono sempre collegati a specifici settori dell'attività dell'Unione, e prevedono in ogni caso che lo Stato in questione possa aderire successivamente alle politiche alle quali ha chiesto di poter non partecipare.

Con il suo rifiuto Cameron non mette in discussione le modalità attraverso le quali si può declinare il principio dell'unione sempre più stretta, ma il principio stesso. Prenderne atto - e vale la pena di ricordare che Cameron chiede che esso sia sancito in un atto giuridico di portata generale, ben più vincolante della dichiarazione politica più sopra ricordata del Consiglio europeo - comporterebbe la necessità di impostare su basi completamente nuove il rapporto dell'Unione Europea con la Gran Bretagna.

Inoltre, come si vedrà meglio nel seguito di queste note, proprio il punto della regolazione del rapporto fra coloro che vogliono approfondire l'integrazione e quelli che non vogliono farlo è fra quelli che, nella lettera del Primo Ministro britannico, si prestano alle maggiori perplessità.

* * *

Si prendano le richieste che hanno a che fare con la *governance* economica. Qui il presupposto specifico - che è una conseguenza di quello generale - è che nell'Unione Europea vi sono oggi due categorie di membri: quelli dentro e quelli fuori dell'*Euro*, e che di conseguenza l'Unione ha più di una moneta.

Ma, stando alla logica del Trattato, la non universalità nell'adozione dell'*Euro* è - o dovrebbe essere - una situazione transitoria. Per il Trattato, nell'azione degli Stati membri per la realizzazione degli obiettivi dell'Unione rientra l'adozione sia di una politica economica che di una politica monetaria comune.

In questo senso il Trattato può definire l'*Euro* moneta unica, in quanto risultato finale di un processo nel quale si identificano (o dovrebbero identificarsi) tutti gli Stati membri (2).

Tra questi, quelli che non sono ancora in condizioni di adottarlo si trovano, di fronte al Trattato, in una posizione di deroga, che non li esime dall'osservare tutta una serie di obblighi comuni: tutti sono tenuti a considerare le loro politiche economiche "una questione di interesse comune" ed a coordinarle

(2) Articolo 119.2 del TFUE. E merita ricordare che l'Unione economica e monetaria si è sviluppata in tre fasi, di cui l'introduzione dell'*Euro* è l'ultima.

nell'ambito del Consiglio, sia pure con modalità diverse da quelle che si applicano ai Paesi dell'Eurozona. E le loro politiche del cambio costituiscono anch'esse un "problema di interesse comune".

Per questi *partner*, la non partecipazione alla terza fase dell'unione economica (e cioè alla moneta comune) è conseguenza soltanto del mancato raggiungimento delle condizioni economiche e di bilancio necessarie, tanto è vero che almeno una volta l'anno la Commissione e la Banca centrale europea riferiscono al Consiglio sui loro progressi "nell'adempimento degli obblighi relativi alla realizzazione dell'Unione economica e monetaria" (3). E si noti che l'articolo parla di obblighi, e non relativi alla partecipazione, bensì alla realizzazione dell'Unione economica e monetaria.

Come noto, insieme alla Danimarca Londra ha a suo tempo chiesto ed ottenuto di essere esentata dalla terza fase dell'Unione economica e monetaria. Ma per entrambi si tratta di uno *status* non necessariamente definitivo. Oggi Cameron chiede che una situazione potenzialmente transitoria sia trasformata in definitiva ed irrevocabile, nella misura in cui definitivo e irrevocabile è il suo rifiuto dell'obiettivo di un'unione sempre più stretta di cui l'introduzione dell'*Euro* è stato un passaggio determinante.

Così facendo egli porta alle sue estreme conseguenze la logica della flessibilità insita nei meccanismi degli *opt out* o delle clausole derogatorie, legando per giunta le "differenze fra gli Stati membri" - per le quali, come egli stesso ammette nella lettera al Presidente del Consiglio europeo, l'Unione "ha una lunga storia di rispetto" - ad una radicale diversità di approccio al progetto di integrazione.

* * *

E questo anche se, in pratica, alcune delle sue richieste in materia di *governance* economica non appaiono irragionevoli.

Non è irragionevole, ad esempio, chiedere che i nuovi strumenti che dovessero essere creati all'interno dell'Eurozona non

(3) Articolo 14.1 del TFUE.

si applichino automaticamente ai Paesi che ne sono fuori, ovviamente fino a quando non vi entreranno anch'essi. Del resto, già oggi è così: l'Unione Bancaria si applica ai paesi dell'eurozona ed agli altri partner che abbiano accettato di parteciparvi, e diventerà obbligatoria per gli stati "con deroga" solo quando essi saranno in condizione di entrare nell'*Euro*.

Né è irragionevole chiedere che i costi di eventuali interventi a sostegno di Paesi dell'Eurozona non ricadano anche sugli altri. A memoria di chi scrive, ciò è avvenuto soltanto una volta, e per di più temporaneamente, quando il prestito ponte concesso alla Grecia nel Luglio 2015 fu finanziato con i fondi residui dell'originario Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (EFSM) creato nel pieno della crisi per assistere tutti i Paesi dell'Unione e successivamente rimpiazzato, per l'Eurozona, da un meccanismo *ad hoc* (ESM).

Ma pochi giorni dopo la decisione di ricorrere all' EFSM -fortemente avversata dalla Gran Bretagna - con una dichiarazione congiunta Commissione e Consiglio hanno convenuto sulla necessità di modificare il regolamento del Fondo per indennizzare gli Stati non *Euro* in caso di eventuali ulteriori impieghi delle sue risorse per Paesi dell'Eurozona, prevedendo in ogni caso che queste ultime non saranno più utilizzate fino alla approvazione della modifica stessa.

* * *

Ma – come accennato in precedenza – tra le richieste di Cameron ve ne è una che potrebbe avere implicazioni molto serie, e non soltanto sul piano dei principi.

E' opinione largamente condivisa che il tasso di disomogeneità nell'Unione ha ormai raggiunto il livello di guardia. Proprio gli sviluppi della vicenda inglese, dei quali ci stiamo occupando, dimostrano quanto profonde possano essere le divaricazioni delle visioni del futuro del processo di integrazione, e quanto la riflessione su un diverso assetto del vincolo europeo sia diventata ormai ineludibile.

Ed è proprio di fronte a questa prospettiva che il *premier* britannico mette, per così dire, "le mani avanti".

Lo fa laddove ammonisce che “ogni questione che produca conseguenze sugli Stati membri deve essere discussa e decisa da tutti gli Stati membri”. Ora, Cameron sa sicuramente che nella maggior parte dei settori dell’attività dell’Unione l’unanimità, come regola generale del processo decisionale, è stata da tempo superata dal principio del voto a maggioranza.

La richiesta, con l’unanimità che presuppone, non può che essere letta allora come la pretesa di incidere, con strumenti e procedure giuridicamente vincolanti (anche se in un altro passaggio della lettera Cameron nega di chiedere un diritto di veto “su quello che si fa nell’Eurozona”), sulle decisioni di coloro che si riconoscono in un percorso dal quale si vuole, invece, permanentemente restare fuori.

Non sorprendentemente il *premier* britannico lega questa richiesta, come egli stesso scrive, alla necessità di salvaguardare “l’integrità del mercato interno” e di evitare discriminazioni per le imprese in funzione della moneta dei rispettivi Paesi. Ma non si è lontani dal vero nel ritenere che per lui altrettanto essenziale sia la salvaguardia del potere finanziario della *city* di Londra.

Il punto allora è: nella visione di Cameron, quali progressi verso una vera Unione Politica all’interno dell’Eurozona sarebbero tali da produrre “conseguenze” sugli Sstati che non vi partecipano, e di conseguenza da dover essere decisi insieme anche con questi?

Si giunge così al nocciolo vero della questione: condizionare da fuori, dopo avere per tanti anni cercato di farlo da dentro, anche la auspicata futura Unione Politica, usando il grimaldello della salvaguardia della sola politica che veramente interessa alla Gran Bretagna, e cioè il mercato unico. Ne deriverebbe un ostacolo molto serio alla percorribilità di ipotesi di strutture “a cerchi concentrici” o costruite intorno al “nucleo duro” dell’*Euro*.

* * *

Il rifiuto di un’unione sempre più stretta si ripercuote anche sul rapporto fra la dimensione nazionale e quella comunitaria nel processo di formazione delle norme. Si spiega così la richiesta di dare a un gruppo di Parlamenti nazionali, il cui numero minimo

dovrebbe essere oggetto di negoziato, il potere di bloccare una determinata proposta legislativa.

Finora il processo legislativo comunitario aveva mantenuto la sua fondamentale indipendenza in quanto espressione di una dimensione diversa da quella puramente nazionale.

Ed anche quando si è riconosciuto la opportunità di creare una maggiore sinergia fra il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali, il meccanismo adottato - secondo il quale un terzo dei Parlamenti nazionali può chiedere alla Commissione il riesame di un progetto legislativo qualora ritenga che esso non rispetti il principio di sussidiarietà - fa comunque salva l'autonomia di valutazione delle Istituzioni comunitarie, alle quali spetta comunque la decisione finale.

Qui la logica si rovescia: è la dimensione nazionale che prevale su quella comunitaria. Ed il fatto che si tratterebbe di una procedura azionabile soltanto da più Parlamenti nazionali nulla toglie alla gravità del *vulnus*.

* * *

Una considerazione a parte merita la richiesta di poter riconoscere i benefici sociali ai lavoratori comunitari in Gran Bretagna soltanto dopo quattro anni di contribuzione, allo scopo - si dice - di contrastare spostamenti eccessivi di lavoratori dai Paesi membri per godere del sistema inglese di *welfare*.

È probabile che il sistema britannico di *welfare* sia troppo generoso e che la circostanza di attrarre un numero crescente di cittadini comunitari, tra i quali molti italiani, possa creare un problema alle casse pubbliche inglesi. Ma la regolamentazione della materia a livello comunitario è già molto dettagliata e stringente.

La direttiva che ha introdotto il diritto di cittadinanza quale *status* fondamentale dei cittadini europei, quando essi esercitano il loro diritto di libera circolazione e di soggiorno nel territorio dell'Unione, già riconosce espressamente agli Stati membri, in caso di abuso di diritto o di frode, il potere di revocare un diritto riconosciuto dalla direttiva stessa.

Per parte sua, la Corte di Giustizia ha recentemente rifiutato il diritto alle prestazioni sociali ad un cittadino comunitario eco-

nomicamente inattivo entrato in uno Stato membro, diverso da quello di nazionalità, esclusivamente al fine di beneficiare dell'assistenza sociale dello Stato in questione, stabilendo, in particolare, che il diritto alla parità di trattamento, che include quello alle prestazioni sociali, presuppone il soggiorno legale del richiedente e quindi, la disponibilità di mezzi finanziari sufficienti ad evitare che egli divenga un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato in questione.

La pretesa di Cameron che un lavoratore debba contribuire almeno quattro anni al sistema di sicurezza sociale inglese prima di poter accedere ai suoi benefici pone sostanziali problemi di compatibilità con la legislazione comunitaria in materia di parità di trattamento dei cittadini comunitari, di libera circolazione e di diritto di stabilimento, e con la giurisprudenza della Corte di Giustizia e richiederebbe in ogni caso – ove si ritenesse di doverla accogliere anche soltanto in parte – una revisione dei Trattati.

Ancora una volta, quello che è messo in discussione non è tanto una modalità di applicazione di una politica, quanto un principio – quello della cittadinanza europea, con tutti i diritti che ne conseguono – la cui affermazione ha costituito una delle tappe più significative del processo di integrazione.

La solidarietà è oggi un bene che non ha in Europa un'ampia circolazione. E nell'attuale situazione di debolezza dell'Unione, dove gli egoismi nazionali riprendono vigore, la sirena britannica potrebbe incantare più di un governante europeo, specie nei Paesi nei quali maggiore è l'afflusso di lavoratori comunitari (4)

* * *

Le richieste britanniche cadono in un momento in cui l'Unione appare, come mai in passato, incapace di trasmettere un messaggio positivo alle opinioni pubbliche europee. La lenta e incerta gestione della crisi economica; il caso greco, con la difficoltà di trovare un accettabile punto di equilibrio fra la sanzione dell'irresponsabilità dei governanti e le ragioni della solidarietà verso i gover-

(4) Dal 2013 soltanto nel Belgio si sono registrati circa 2.500 casi di allontanamento di cittadini comunitari con la motivazione che essi costituivano un onere eccessivo per il sistema di sicurezza sociale del Paese.

nati; la crisi migratoria, con il peso di paure difficili da controllare, delle incertezze che ha generato e della difficoltà di affrontare il problema nelle sue radici politiche, hanno impresso una forte accelerazione al processo di disaffezione delle opinioni pubbliche per l'avventura europea, nonostante i lodevoli sforzi della Commissione e del suo Presidente "tutto politico" (in senso, per una volta, positivo) Junker.

I molti e significativi traguardi raggiunti in più di mezzo secolo di integrazione non sono stati sufficienti a formare un senso identitario comune a livello europeo che impedisse il risorgere, con il contributo più o meno consapevole di responsabili politici nazionali più sensibili agli umori contingenti delle opinioni pubbliche che a visioni e progetti di lungo periodo, del fantasma degli egoismi nazionali.

Eppure, la gravità delle sfide che abbiamo di fronte e l'intensità dei pericoli che ci sovrastano dovrebbero convincerci che la dimensione puramente nazionale è sempre più insufficiente.

Valutare un percorso di più di mezzo secolo soltanto sulle urgenze di un momento di drammatica transizione e sulle difficoltà a farvi fronte è forse ingeneroso: per adeguarsi alle svolte della storia occorre più tempo di quanto se ne possa misurare sugli smarrimenti che esse provocano. Quando poi sono in ballo le opinioni pubbliche di ventotto Paesi il compito si fa ancora più arduo. Ma ci sono momenti, e questo ne è sicuramente uno, dove diventa sempre più importante, per quanto difficile, "tenere la barra dritta", anche quando, come nel caso della permanenza o meno della Gran Bretagna nell'Unione, la questione si colora di risvolti politici di più ampia portata.

Esaminarla in questa sede ci porterebbe troppo lontano. Se, da una parte, è obiettivamente difficile pensare all'Europa senza l'apporto della civiltà, della solidità istituzionale, della proiezione politica e di sicurezza della Gran Bretagna, anche nella sua dimensione di membro permanente del Consiglio di Sicurezza, dall'altra non si può non rilevare che essa si è orgogliosamente tenuta fuori da molte delle politiche più qualificanti dell'Unione Europea, a marcare una differenza che Cameron porta oggi alle sue conseguenze estreme ed irrevocabili.

Dalla mancanza nella lettera di Cameron di un qualsivoglia riferimento alla proiezione di politica estera dell'Unione sembra potersi dedurre, inoltre, che proprio il rafforzamento di questa dimensione, sempre più cruciale per l'Europa e di cui i drammatici eventi di questi mesi evidenziano ulteriormente le debolezze, non rientra nella visione britannica di una "Unione riformata".

* * *

La formula spesso richiamata secondo la quale "l'Europe avance le visage caché" è certamente molto suggestiva. Ma vi è un limite anche alla "dissimulazione onesta": come si è visto, alcune delle concessioni che il *premier* britannico chiede per esorcizzare il fantasma di una decisione negativa al *referendum* pongono problemi non soltanto sul piano della compatibilità con i principi cui si è sin qui ispirato il processo di integrazione, ma anche su quello della regolazione dei rapporti qualora si voglia mantenere all'interno di un unico contenitore soggetti che non condividono lo stesso progetto di fondo.

D'altra parte, l'uscita della Gran Bretagna dall'Unione fonderebbe la percezione che l'integrazione è un processo reversibile: le spinte centrifughe che già oggi percorrono le opinioni pubbliche europee ne sarebbero pericolosamente rafforzate.

Entro questi stretti confini dovrà svolgersi il negoziato sulle richieste britanniche, che potrà essere flessibile sulle modalità, ma fermo sui principi, sui quali, come è stato affermato, la risposta dovrà essere "non banale né compromissoria" (5). Una posizione che chi scrive condivide pienamente. La speranza è che la fase che si è così aperta sia l'occasione per i responsabili europei (e specialmente per quelli del "nucleo storico") anche per chiarirsi le idee su come raddrizzare i sentieri pencolanti del processo di integrazione, in modo da affrontare con piena consapevolezza della posta in gioco il merito delle richieste britanniche.

Giovan Battista Verderame

(5) Paolo Savona, *Considerazioni sulla lettera di Cameron a Tusk*, in Scenarieconomici.it

“E POI VERRÀ IL CALIFFATO”

RIFLESSIONI SULL'ISIS

di Edoardo Almagià

Trovandoci di fronte ad un problema come l'ISIS, diviene necessario soffermarsi sulle sue radici e fare alcune considerazioni di carattere storico e pratico. Partendo dalla creazione di movimenti di rinascita islamica già in passato, contrariamente alle affermazioni del nostro Ministro degli Esteri, si erano avuti tentativi di instaurare o ristabilire califfati.

Scopo loro non era soltanto dichiarare la Guerra Santa (*Jihad*) contro gli infedeli, ma anche fondare uno Stato teocratico. Si trattava di trasformare radicalmente la società, imponendo una forma di Governo quanto più possibile fedele alla Legge divina e agli insegnamenti del Profeta.

Nella Penisola Arabica ricordiamo il movimento Wahhabita che, nel 1744, acquistò forma politica con il patto tra Ibn Abd al-Wahhāb e Muhammad ibn Saud, figlio del fondatore della casa di al-Saud. La matrice islamica del movimento e il suo richiamo alla purezza e al rigore delle origini spiega l'attuale conservatorismo politico e rigorismo sociale di Riyadh.

Nel secolo successivo, tra il 1830 ed il 1840, la sfida fu lanciata ai francesi da Abd el-Kader. Dopo essersi proclamato “Comandante dei Fedeli” instaurò, con sede a Mascara, uno Stato Islamico nell'Occidente algerino.

Crebbe e fu educato in un ambiente profondamente religioso. Suo padre era uno Sceicco dell'ordine sufita della Qadriyya, una tra le più antiche confraternite islamiche.

Nei territori, che gli furono concessi dal Trattato di Tafna, sottoscritto con i francesi il 20 Maggio del 1837, decise di fondare uno Stato teocratico avente il Corano come unica legge.

EDOARDO ALMAGIÀ è Direttore dell'Ufficio Affari Esteri del Partito Repubblicano Italiano. Cura un suo sito WWW.appuntiesteri

Si scatenò una guerriglia in tutto l'Occidente algerino, che durò fino al 1842.

Benché fosse riuscita a dotarsi di un esercito regolare e un'amministrazione capace di garantire alcuni servizi pubblici, dopo una dura ed aspra campagna la rivolta fu debellata dalle truppe francesi, che avevano adottato la tattica di tagliare fuori gli insorti dalle loro basi.

Nel Maggio 1843, Abd el-Kader fu sconfitto nel Boghar. Dichiarato fuorilegge sia in Algeria, sia in Marocco, si arrese nel Dicembre 1847 e fu esiliato in Francia.

Una curiosità. Divenuto amico di Napoleone III, questi gli concesse di lasciare la Francia e recarsi a Damasco, dove insegnò teologia nella Moschea degli Omayyadi. Nel 1860, durante una serie di rivolte religiose, che dal Libano si erano estese alla Siria, si operò per fermare i massa-cri e proteggere i cristiani e la comunità europea di Damasco. Fu ricompensato da Parigi con la Legion d'Honneur. Nel 1864 fu iniziato alla massoneria.

Più noto, forse, il tentativo di Mohammed Ahmad in Sudan. Dopo essersi proclamato "Mahdi" (Redentore), fondò agli inizi degli anni '80 del XIX Secolo un vero e proprio "Stato Mahdista", il cui obiettivo era il dominio sull'intero mondo islamico.

Raccolse i suoi seguaci incitandoli alla Jihad contro gli Ottomani d'Egitto ed i loro protettori inglesi. Le operazioni iniziali ebbero come obiettivo le minoranze religiose locali, subito perseguitate.

Furono, poi, aperte fabbriche di armi, creato un apparato di propaganda e costruita persino una rete telegrafica. Questo embrione di Stato Islamico non fu, però, in grado di creare istituzioni stabili ed un'economia sostenibile.

La ribellione fu schiacciata alla fine degli anni '90 da una spedizione militare anglo-egiziana. Celebre tutt'ora resta l'Assedio di Khartum, nel quale trovò la morte il Generale Gordon, insieme a 7.000 tra soldati egiziani e truppe lealiste sudanesi.

Gordon era dell'avviso che bisognava subito soffocare questa rivolta, prima che il contagio potesse diffondersi in tutta la regione.

Simile il tentativo di Abd el-Krin, che riuscì ad estromettere

gli Spagnoli dal Marocco. La rivolta si estese a tal punto da costringere l'intervento di Parigi.

Fu sconfitto nel Maggio 1926 da un Corpo di spedizione francese di 500 mila uomini, comandato dal Maresciallo Petain. Fu necessario l'intervento dell'aviazione e l'impiego di gas tossici.

Meno conosciuto, l'Imamato Caucasicco, instaurato dai Musulmani del Daghestan e della Cecenia. Scatenò una Guerra Santa contro l'Impero Russo. Le operazioni militari si protrassero per quasi trent'anni.

Al suo interno furono segregati i sessi e la Sharia severamente applicata. Numerosissime furono le esecuzioni.

Nel 1859 il terzo e ultimo dei suoi Imam si consegnò allo Zar.

Nel 1917, per via degli eventi rivoluzionari in Russia, Najm ad-Din, figlio di uno dei luogotenenti del deposto Imam, riprese il tentativo, proclamando il quarto imamato del Caucaso Settentrionale. Riuscì all'inizio a deporre il potere dei Bolscevichi, ma fu da loro sconfitto nel Giugno 1920. Si diede ad operazioni di guerriglia contro la nuova Repubblica Sovietica Montanara.

Tutti questi tentativi di rinascita islamica ebbero in comune la lotta contro un nemico interno e la presenza di potenze straniere. Condividevano il progetto di fondare uno Stato, per organizzare e potenziare quelle attività militari, che ne avrebbero garantito la difesa e l'espansione.

La religione del Profeta avrebbe radunato sotto una sola bandiera società tribali fratturate, incanalando le loro energie contro gli infedeli.

In comune, la presenza di un'autorità assoluta, di matrice divina, che legittimava la sacralità della guerra. Nulla di molto diverso da ciò che vediamo svolgersi oggi a cavallo tra Siria ed Iraq.

La differenza è che le strutture create dall'ISIS sono, allo stesso tempo, complesse e funzionali. Il Califfato si è dotato di apparati burocratici, finanziari, militari, giudiziari, educativi e di propaganda.

L'Esercito islamico sembra nutrire aspirazioni panarabe e globali. Ispira, unisce ed esalta i propri uomini con un senso di solidarietà e di missione: giungere trionfanti alla fine dei tempi, quando "i cieli si piegheranno su se stessi come pergamene".

Questi Stati teocratici sono sorti in momenti di conflitto e di crisi, quali figli di situazioni estreme, marcate da pressioni sia interne, sia esterne. Altro fattore in comune, essere vulnerabili in quanto incapaci di fornire adeguate risposte politiche e sociali. Il passato, infatti, viene resuscitato per essere utilizzato come scudo per difendersi da un presente estraneo e impuro

A distruggerne la struttura, basterebbe un deciso intervento militare. Sufficiente sarebbe anche una forte e vigorosa azione di controllo o contenimento, in attesa che implodano per loro conto. Nulla, perciò, di particolarmente inedito o straordinario. Questo ci trasmette la Storia.

Non vi è molto di nuovo, pertanto, nella genesi dell'odierno Califfato, fondato sulla Shari'a e sui principi più intransigenti dell'Islam. È necessario, però, capire per poterlo meglio affrontare.

Di derivazione araba, il termine Califfato indica una successione: in questo caso quella del profeta Maometto, Primo Musulmano e fondatore dell'Islam. Per i Musulmani, il Califfato rappresenta, in linea teorica, la massima autorità politica e religiosa.

Nell'Islam odierno questo concetto ha perso di significato ed è inteso come qualcosa che dovrà avvenire nel futuro, quale annuncio della fine dei tempi, al punto che l'attuale progetto dell'ISIS potrebbe essere considerato come un anacronismo.

Restaurare il Califfato Ottomano non sembra essere nei loro piani, né intendono emulare gli Ommayadi damasceni o gli Abbasidi a Baghdad, quanto piuttosto mirare ad un ritorno ai tempi dei primi quattro successori del Profeta. Da qui il nome e lo spunto del fondamentalismo salafita. Circa il 3 per cento dei Musulmani appartengono oggi a questa corrente di pensiero.

La tesi avanzata dall'ISIS è che i Musulmani di oggi non aderiscono più al presupposto dell'unicità di Dio. Per loro la Democrazia è violazione della sovranità di Allah: proclamare la Jihad e instaurare un "Governo di Dio" significa combattere quelle che loro definiscono deviazioni dal monoteismo. Uccidere gli infedeli e opporsi alla dominazione straniera diventa essenziale per la purificazione della comunità dei credenti. Quando un combattente Jihadista è ucciso sul campo vede realizzarsi il suo più alto desiderio, quello del martirio.

Nell'ambito dei conflitti in Medio Oriente, il progetto nazionalista arabo si è visto scavalcare dagli antagonismi settari, soprattutto tra le due grandi famiglie dell'Islam, la sunnita e la sciita. L'ISIS si pone, oggi, come l'unico difensore dell'ortodossia sunnita.

Tratto il suo slancio dalla debolezza degli Stati limitrofi, intende contrastare anche quell'asse sciita e persiano guidato dalla Repubblica Islamica dell'Iran. Questo si estende dalle terre tra il Tigri e l'Eufrate per includere Siria e Libano, fino a lambire le coste del Mediterraneo.

Diceva il Metternich che un uomo di Stato dovrebbe sempre avere accanto a sé un teologo. Noi occidentali viviamo in società aperte, laiche, globalizzate e permeate di tecnologia. Le tematiche religiose spesso non sono per nulla sentite o sono piuttosto distanti. Ciò rende arduo comprendere e penetrare a fondo un fenomeno quale lo Stato Islamico.

È alieno anche il modo di concepire il tempo. Guardare al futuro è vissuto nelle nostre società pensando al breve: il bilancio trimestrale di una società; un compleanno; la data delle prossime elezioni; una promozione sul lavoro; organizzare le ferie.

Così non è per chi aderisce al Califfato: vi si opera in un universo mentale nel quale si parla di sovranità divina, ritorno del Messia, presa di Roma e della liberazione di Gerusalemme, segno ultimo della fine dei tempi.

Il Califfo è precursore terreno del Mahdi, futuro redentore del Mondo. In tempi difficili e periodi di crisi o conflitti, i fedeli più infervorati trovano conforto nell'idea dell'avvicinarsi del Giorno del Giudizio.

Questo genere di intensità emotiva ha sovente presa nei gruppi più radicali, siano essi Ebrei, Cristiani o Musulmani. Ricordiamoci dei Tafur della Prima Crociata, delle Crociate dei fanciulli (1212) o della rivolta degli Anabattisti di Munster, conclusasi nel 1535 in un bagno di sangue. Teocrazia era anche la Ginevra di Calvino e non pochi roghi vi si accesero.

L'ISIS trova il suo punto di partenza nel movimento Salafita, termine che sta ad indicare gli antenati e, per estensione, l'epoca dei Compagni del Profeta: un ritorno alle origini.

Si tratta di un credo che porta a spogliarsi di tutto per tornare alla purezza dei tempi del primo Islam.

Quest'ideologia è una con il Wahhabismo, il cui pensiero intollerante ha sempre spinto gli aderenti non soltanto a credere, ma anche, e soprattutto, all'azione. La Monarchia saudita pone nel Wahhabismo le basi stesse della sua esistenza e si adopera a diffonderne il credo in tutto il mondo islamico.

Questa politica di accrescere la propria influenza religiosa inizia a manifestarsi in Asia centrale a seguito dell'invasione sovietica in Afghanistan quando la Casa reale saudita, in accordo coi vertici militari pakistani e gli Stati Uniti, decise di venire in aiuto ai guerriglieri islamici impegnati a controllare l'Armata rossa. Evento decisivo in questa direzione fu la Rivoluzione iraniana del 1979 quando, caduto lo Shah, il Paese cadde in mano a un Governo di credo sciita.

Nel Regno Saudita molti sono i giovani, spesso educati ma senza lavoro, ad essere attratti dal richiamo di al-Baghdadi e dal suo obiettivo di conquista delle Città Sante della Mecca e di Medina.

Ricordiamo che 15 dei 19 autori degli attentati dell'11 Settembre 2001 negli Stati Uniti erano di nazionalità saudita.

Subire un'invasione e perdere il controllo dei Luoghi Santi significherebbe la disintegrazione dell'Arabia Saudita, il cui Sovrano ne porta il titolo di Custode.

L'ISIS, così come i Fratelli Musulmani, è contraria al principio che la dinastia dei Saud sia l'unica incarnazione dell'Islam sunnita: proclamarsi Califfo è, dunque, una sfida aperta alla legittimità dalla Monarchia saudita.

Molti giovani sauditi vedono la Monarchia compromessa e aggrappata alle cose del mondo. Altri pensano sia eccessivamente conservatrice e tradizionalista, ancorata a pratiche religiose del tutto inattuali. Il Governo di Riyadh ha deciso di condannare a vent'anni di reclusione i cittadini che si recano fuori dal loro Paese per combattere sotto la bandiera del Califfato.

Per la casata dei Saud, la sfida è conservare il potere in una regione scossa da una deriva di radicalismo religioso e da popoli divisi tra chi vuole procedere speditamente verso la modernità e chi ha come ideale il ritorno all'Islam delle origini.

La morte di re Abdullah ha fatto aumentare i timori sulla stabilità della regione. Per Riyadh questa stabilità è, oggi, più importante di ogni cambiamento.

L'ISIS ha anche una forte presenza nelle aree dell'Iraq che confinano con l'Arabia Saudita. La Monarchia ha contribuito a sopprimere una rivolta sciita in Bahrein e si sta preoccupando per gli sviluppi nello Yemen, in cui gli Houthi, appartenenti alla variante zaidita del credo sciita, si stanno impossessando del Paese.

La casa dei Saud non intende avere alternative religiose, che possano metterne in dubbio la pretesa di essere l'unica fondata sul Corano. In questo quadro, è da vedersi anche la recente disputa col Qatar per il suo sostegno alle Fratellanze Musulmane presenti nel mondo arabo.

Riyadh appoggia i militari in Egitto. Con ingenti spese, contribuisce a combattere, ovunque, la minaccia Jihadista. Al suo interno mantiene l'ordine con vasti programmi sociali e una politica di benefici alla popolazione.

Re Salman, il nuovo monarca, è un autocrate convinto. Più di una volta ha dichiarato che se l'Arabia Saudita dovesse adottare la Democrazia, ogni tribù diventerebbe un Partito e il Paese risulterebbe ingovernabile.

L'Arabia Saudita è un problema: i vertici del clero alimentano l'estremismo, spendendo miliardi per esportare globalmente la loro visione rigorista, puritana ed ultra-conservatrice dell'Islam. Ovunque possibile finanziano la costruzione di moschee e scuole religiose a loro ideologicamente affini.

In numerose sedi diplomatiche operano loro emissari, portavoce del salafismo sunnita. Ricevono consistenti aiuti anche da organizzazioni ultra-conservatrici, quali la Lega Mondiale Musulmana e l'Assemblea Mondiale della Gioventù Musulmana.

L'Università di Medina recluta, da varie parti del mondo, studenti per prepararli e inviarli nelle comunità islamiche dell'Africa, dei Balcani, dell'Egitto, del Bangladesh e dell'Indonesia. Si calcola che di questi predicatori 40 mila siano già attivi. Simili pratiche contribuiscono ad eclissare interpretazioni più moderate del credo, mettendo in fermento e creando contrasti in tutta la comunità islamica.

La Monarchia saudita non si è voluta opporre alle attività di questo clero. La sua adesione alla versione Wahhabita dell'Islam non è più soltanto faccenda domestica, ma fonte di preoccupazione globale. Fin quando l'ambiguità di questa situazione non sarà affrontata, gli estremisti continueranno a trovare ispirazione da quei chierici appoggiati da Riyadh. È lecito chiedersi se la casa regnante dei Saud stia facendo abbastanza per troncane il proliferare del Jihadismo terrorista.

Ecco da *YouTUBE* l'estratto di fratello Rashid: “Quanti Sceicchi Sauditi predicano l'odio? Quanti canali islamici stanno indottrinando la gente ed insegnano una violenza derivata dalle pagine del Corano e degli Hadith? Quante scuole islamiche stanno sfornando generazioni di istruttori e discepoli addetti alla Jihad, al martirio e all'estirpazione degli infedeli?”.

È recente l'esecuzione del pilota giordano Muath al-Kasabeh. Rinchiuso in una gabbia, cosperso di benzina e arso vivo. Si tratta di una condanna terribile, riservata ai Musulmani giudicati traditori dell'Islam. Per rappresaglia, il Governo di Amman ha ordinato la condanna a morte di due terroristi vicini all'ISIS, che teneva rinchiusi nelle sue carceri.

L'Imam di al-Ahzar, massimo centro di studi sunniti nel mondo islamico, ha dichiarato che i terroristi dell'ISIS andrebbero crocifissi e bisognerebbe tagliar loro mani e piedi. Ha aggiunto che questo Califfato è satanico e che ignobile è il suo agire.

Decisa condanna da parte di Tehran, che ha definito il gesto crudele e non islamico.

Nessuno tra i grandi chierici, siano sunniti o sciiti, riconoscerebbe mai le argomentazioni dell'ISIS. Tutti si trovano in accordo per combatterlo, anche se da punti di vista diversi: mobilitarsi contro l'ISIS è più facile per l'Islam sciita che ha una guida più centralizzata. Non essendovi né gerarchia, né autorità centrale, risulta più complicato combatterlo per i sunniti.

In questo contesto di conquista, morte e persino schiavitù, particolarmente aberranti ai nostri occhi le distruzioni di templi, mausolei ed altri monumenti e testimonianze del passato. Non sono risparmiati neppure musei e biblioteche. Secondo la loro visione, è obbligo per ogni credente cancellare queste opere

in quanto pagane e figlie dell'idolatria. Sono tutte ispirate dal demonio e fonte di corruzione.

A Dio soltanto appartiene la creazione, guai volersi sostituire a lui. Nel nome di Dio rivendicano l'obbligo di insorgere violentemente e distruggere tutto ciò che rischia di trasformarsi in oggetto di culto. Idolatria e politeismo sono tra i peccati più gravi dell'Islam, in quanto si esprimono nell'associare qualcuno o qualcosa alla Divinità, facendone così oggetto di adorazione.

Ciò spiega bene le distruzioni a Palmira, Ninive, Raqqa, Nimrud, Hatra, del Museo Archeologico di Mosul, di moschee sciite e mausolei di Santi o Profeti. Così va vista la decapitazione dell'archeologo Khalid Asaad. Una targa appesa al suo corpo ne descriveva le colpe: era stato soprintendente degli "idoli" di Palmira e aveva partecipato all'estero a convegni organizzati dagli "apostati". Tutto ciò è visto anche come un passo avanti verso la fine della subordinazione agli interessi e ai valori dell'Occidente.

Oggi siamo sbalorditi e scandalizzati di fronte a queste azioni. Tornando indietro nel tempo, ci accorgiamo, però, che tanto nuove non sono.

È sufficiente pensare alle distruzioni di sculture e templi pagani effettuate dai cristiani a partire dall'epoca di Costantino, che hanno portato alla quasi totale scomparsa della cultura classica. Pitture, monumenti, biblioteche, medaglie, nulla era risparmiato.

Ricordiamoci dello scisma iconoclasta nel mondo bizantino, della lotta alle immagini sacre condotta nei periodi della Riforma protestante ed, infine, all'epoca della Rivoluzione Francese, delle distruzioni e dei saccheggi di chiese, monasteri, castelli e dimore nobiliari alla ricerca di opere religiose o testimonianze dell'*ancien régime*. Nello scorso secolo, in un'epoca a noi più vicina, ricordiamo gli attacchi ad edifici religiosi e le distruzioni di opere sacre, avvenute durante il conflitto civile spagnolo. Anche i sovietici avrebbero qualcosa da insegnare in proposito, così come i cinesi di Mao: dopo la presa del Tibet nel 1951, sono seguite negli anni successivi immani distruzioni di templi e monasteri buddisti a tal punto da mettere in dubbio la sopravvivenza della stessa cultura del Paese

Non intendiamo con tutto ciò giustificare le azioni dei militanti islamici, quanto inserire questi loro atteggiamenti in un contesto storico, politico, sociale ed anche psicologico che non appartiene unicamente ai nostri giorni o a singole civiltà: lo studio della Storia forse ci incallisce, ma ci fa certamente capire che certi comportamenti sono spesso costanti nell'uomo e che, in fondo, non vi è nulla di nuovo sotto il sole.

L'ISIS è diretto discendente del capitolo iracheno di al-Qaeda, comandato da al-Zarqawi, anche se i suoi antecedenti vanno ricercati nella campagna di islamizzazione intrapresa in Irak da Saddam Hussein a seguito del conflitto con l'Iran descritto come uno *jihād*.

Dopo l'uccisione di quest'ultimo nel 2006 a seguito di un attacco aereo americano, sono andati emergendo altri capi, tra i quali un membro della Shura (Consiglio) di al-Qaeda in Iraq. Si tratta di Abu Bakr al-Baghdadi, l'attuale Califfo dello Stato Islamico. L'uomo nasce a Falluja come Ibrahim al-Badri, compie studi religiosi ed ottiene un Dottorato in scienze islamiche.

Nel corso della seconda invasione americana dell'Iraq avvenuta nel 2003, egli è catturato e rinchiuso per le sue attività sovversive nel carcere di Camp Bucca. Vi rimane dai primi del 2004 fino al 2009.

Il suo rilascio da parte di una Commissione militare statunitense desta non poca sorpresa tra numerosi ufficiali americani, tra i quali il colonnello Kenneth King.

A circa un anno dalla scarcerazione, prende il posto di Abu Omar al-Baghdadi, ucciso nel 2010 in uno scontro a fuoco nel corso di un'operazione congiunta iracheno-americana.

Dall'Ottobre 2011, è tra i massimi ricercati dal Governo statunitense. Sulla sua testa c'è una taglia di dieci milioni di dollari.

Prima di proclamarsi Califfo, l'ISIS si era impossessato di circa il 30 per cento della superficie di Siria ed Iraq. Di recente, nel mondo arabo ne sono sorte ramificazioni anche in Libia, Algeria, Libano, Giordania, nella Penisola del Sinai (Ansar Beit al-Maqdis) e, forse, anche nello Yemen. Per via del conflitto civile in Siria ISIS è anche operativo in territorio turco.

Si suppone stia mettendo piede persino in Afghanistan, tra i

Talebani della Provincia di Helmand ai confini con l'Uzbekistan. Vi sono stati combattimenti anche nella provincia di Nangarhar, che hanno causato molte sofferenze alla popolazione civile. Da poco, è penetrato anche nel Bangladesh, dove ha rivendicato l'uccisione di un cooperante italiano.

In Libia l'ISIS sembra oggi impiantarsi con sempre maggiore determinazione. Vi stanno giungendo dalla Siria *leader* importanti. È probabile che il Paese assuma per il Califfato un ruolo crescente, soprattutto per via delle recenti operazioni in Siria ed in Iraq alle quali si sono aggiunti i *raid* francesi, inglesi e gli interventi di Mosca. Confinante con l'Egitto, il Maghreb e alcuni Paesi dell'Africa sub-sahariana, la Libia può offrire all'ISIS grandi opportunità di azione. È, inoltre, a un tiro di schioppo dall'Italia.

Queste ultime azioni hanno consentito all'ISIS di metter piede in alcune zone confinanti col Pakistan, da tempo fuori del controllo di Kabul. Buona parte dei miliziani provengono dai ranghi dei Talebani e si stima che il loro numero ammonti a qualcosa come le mille e cento unità.

Questo gruppo regionale ha preso il nome di Stato Islamico nel Khorassan. Il loro Comandante supremo è Hafiz Saeed Khan, una volta membro del ramo pakistano dei Talebani. Il suo principale collaboratore è il poeta e saggista Abdul Rahim Muslim Dost, accusato di legami con al-Qaeda e detenuto a Guantanamo fino al 2005.

Sebbene ognuno di questi gruppi operi in modo autonomo, tutti sembrano aver rapporti sempre più stretti con la matrice originaria siriana. Al-Baghdadi ha preteso giuramento di fedeltà da tutti i Musulmani del mondo.

Cosa fa sì che l'ISIS raccolga un così vasto consenso e riesca a reclutare tanti seguaci anche all'estero?

Innanzitutto, la sua capacità di far leva sulle divisioni ed i rancori interni alle società nelle quali opera. Interessanti le dichiarazioni di Abd el-Hamid Habaous, ovvero Abu Omar al-Belgiki. Aveva reclutato suo fratello tredicenne per mandarlo a combattere in Siria, promettendogli un mondo di avventure e la ricompensa di Allah. Un video lo ritrae su di un furgone nell'atto di portarsi appresso dei cadaveri mutilati.

Ecco le sue parole: “Quando vivevo in Europa, cibo come quello che ricevo qui non lo avevo mai assaggiato. Ho messo piede in ville e palazzi – Iddio sia lodato – che ci sono stati offerti dal volere di Allah. Eravate soddisfatti con quella vostra vita fatta di umiliazioni, che voi foste in Europa, in Africa, nei Paesi Arabi o in America? Potevate davvero dirvi soddisfatti di una vita gravida di umiliazioni?”.

Prosegue sottolineando come soltanto attraverso il fulmine della Jihad sia possibile riacquistare onore e dignità: “Tutto ciò lo troverete soltanto nella vostra religione, soltanto nella Guerra Santa. Vi è nulla di meglio della Jihad o del martirio?”. Un vero e proprio messaggio di speranza e dignità rivolto a tutti.

Questo modo di esprimere la Jihad sta raccogliendo proseliti, in quanto contrario ai valori dell'Occidente, ai suoi costumi, alla modernità e anche all'Islam più moderato.

Penso si possa anche parlare di un conflitto generazionale. Altro punto di richiamo di questo Califfato è il suo universalismo in quanto, tra genti tra loro sempre divise, si propone di superare tribalismi, nazionalismi e ogni altra ideologia per unirle in vista di un unico nobilissimo scopo, quello di veder regnare la legge di Dio.

A questa visione ideologica non mancano precedenti storici: si potrebbe partire dagli scritti di Ibn Taimiyyah, vissuto nel XIV secolo, fino ad arrivare a quelli di Sayyid Qutb, ideologo dei Fratelli Musulmani, messo a morte nel 1966 dal regime di Nasser.

Per molti di questi pensatori non esiste una “via di mezzo”: la scelta può esser soltanto tra Islam, miscredenza o peccato. Ogni Musulmano deve schierarsi, scendere in campo e combattere. Una simile ideologia è in grado di richiamare seguaci a migliaia, appellandosi a sentimenti di giustizia sociale e alle virtù di chi si professa credente.

Fino a che l'ISIS saprà mostrarsi vincente sui campi di battaglia, le sarà facile presentarsi come la giusta risposta all'Islam moderato. Una delle debolezze del gruppo è di avere un nucleo di comando compatto, ma legami tenui con le comunità locali entro le quali agisce: è vulnerabile, cioè, al dissenso dal basso.

Se la *leadership* venisse decimata, i gruppi avrebbero non

poche difficoltà a ricostituirsi. Occorre, tuttavia, non sottovalutarne la dimensione religiosa, piuttosto studiarla adeguatamente e comprenderla a fondo. In caso contrario, non sarà possibile cogliere la realtà di ciò che sta avvenendo e che si deve affrontare.

Dal Belgio si sono recati a combattere in Siria 450 volontari. Quelli provenienti dalla Francia sono circa il doppio. Dalla Germania ne sarebbero partiti poco più di 400 e oltre un migliaio dalla Russia. Danimarca, Svezia e Norvegia insieme ne hanno forniti circa 200. Una sessantina l'Australia. Dagli Stati Uniti ne sono arrivati 150 e dall'Inghilterra circa 650. Il Comandante delle milizie dell'ISIS in Siria è un georgiano. Si calcola che su trentamila combattenti, circa il 40 per cento siano di provenienza estera.

Rilevante in Europa è il ruolo delle carceri, quali incubatrici di estremismo, essendo spesso labile il confine tra piccola criminalità e jihadismo.

Luogo di reclutamento sono anche i distretti urbani poveri con alta percentuale di disoccupazione. Spesso i legami nascono per strada, ove si coagulano in piccoli gruppi sociali. A loro interno inizia a covare un sentimento di emarginazione e di rabbia verso i non-musulmani. Questi giovani si sentono sradicati e sono alla ricerca di un'identità, che finiscono col trovare nell'idea di purificazione del mondo dagli Occidentali e da quei Musulmani che considerano devianti.

Occorrerebbe domandarsi il perché nelle nostre società si sia potuti arrivare a questo stato di cose. Comunque lo si voglia esaminare, un progetto come quello dell'ISIS non nasce dal nulla. Ricordiamoci come sia presente anche all'interno delle società dei Paesi musulmani.

I recenti problemi sorti col radicalismo islamico sono da collegarsi in gran parte con gli effetti dell'urbanizzazione massiccia e disordinata iniziata negli anni '60 del Secolo scorso.

I disagi, le incertezze, le difficoltà di questa nuova vita e la carenza o l'inefficienza delle strutture sociali hanno fatto sì che i vuoti fossero riempiti dall'azione del clero e che la gente finisse col trovare un'ancora nel pensiero religioso.

Si tratta di persone che vanno alla ricerca di un loro posto

nel mondo. A braccetto con la globalizzazione, questi recenti fenomeni di trapianto urbano non hanno fatto che aumentare le incertezze di alcuni, confonderne le identità, farne tramontare le prospettive e sbiadire i tradizionali punti di riferimento.

A molti è la società stessa ad apparire meno sicura. Nel vortice di questi cambiamenti non è raro veder crollare le certezze: aumenta l'importanza del pensiero religioso, che spesso è portato all'estremo e finisce con l'assumere aspetti di fondamentalismo che avvicina i diversi gruppi religiosi. Inurbamento e mondializzazione hanno, dunque, infranto l'antico legame tra tradizione e cultura.

Si tratta di una vera e propria rivincita della Storia. La diffusione della modernità e l'indebolirsi della tradizione hanno portato ad un bisogno disperato di riappropriarsi del passato che viene utilizzato come scudo per difendersi da un presente vissuto come estraneo e impuro.

Antiche certezze e senso di sé sono non soltanto rivalutati, ma anche ricercati. Si tratta di una nostalgia perversa che quasi sempre conduce alla violenza, di un brodo di coltura nel quale vediamo coagularsi qualcosa di pericoloso, ma allo stesso tempo radicalmente nuovo e antico come lo spirito umano. Siamo testimoni di una serie di tensioni tra un passato che sta scoprendo e la maniera con la quale viene ripreso per far fronte alle sfide del presente.

Per unirsi al Califfato dalla Tunisia sono partiti circa 3.000 volontari. Dalla Giordania, pare ne siano arrivati intorno ai 1.500. In Egitto, le statistiche ufficiali del Paese ci fanno sapere che ne sarebbero partiti almeno 600. È probabile siano di più.

I giovani, soprattutto quelli in condizioni di disagio sociale, soccombono agli appelli dei predicatori radicali. Questa missione, e lo spirito d'avventura che per molti può comportare, serve a dar senso a vite prive di speranze e povere di ideali.

Sembra che i reclutatori offrano a ciascuno dai mille ai tremila *Euro*. Per chi è senza lavoro, queste non sono cifre disprezzabili. Una volta reclutati, i combattenti ricevono stipendi solitamente ben più alti di quelli concessi dai Servizi segreti americani ai loro alleati nella regione.

Sono anche molto meglio equipaggiati. Ricevono aiuti finanziari e militari da quei Paesi sunniti intenti a limitare l'ingerenza dell'Iran sciita in Siria, Iraq, Libano e Yemen. La maggior parte dei volontari proviene dalla Cecenia, dal Tagikistan, dal Kazakistan e dagli altri Paesi dell'Asia centrale ex-sovietica.

Abbiamo finora parlato soprattutto dell'aspetto militare del gruppo. È bene ricordare che il Califfato è anche uno Stato. Come tale necessita di impiegati e strutture burocratiche. Non se ne parla molto, ma nei suoi ranghi vi è anche un gran numero di addetti civili, che si occupano di svilupparne le strutture per garantirne il funzionamento.

Il Califfato ha saputo anche dotarsi di strumenti di propaganda molto sofisticati, spesso superiori a quelli utilizzati dai Paesi limitrofi. Ha dimostrato essere in grado di sfruttare con abilità le opportunità mediatiche offerte dalle nuove tecnologie, fino ad arrivare all'hackeraggio.

Possiede quattro case di produzione internazionali ed una quarantina di centri locali. Buona parte degli operatori sono o turchi o occidentali convertiti. L'impiego di simili risorse contribuisce a dare all'ISIS una portata globale e a diffonderne il messaggio in ogni angolo del pianeta.

Tale aspetto dell'attività del gruppo è considerato talmente importante che gli addetti alla propaganda sono pagati più dei volontari che combattono sul terreno.

Questo l'estratto di un ideologo sulla Rete: "Il dovere di ogni musulmano è l'esecuzione pronta, immediata e non graduale o timida degli ordini di Dio onnipotente e di tutti i suoi precetti".

Si attribuisce una grande importanza anche all'indottrinamento e all'addestramento dei bambini. È stato pubblicato persino un manuale della donna jihadista. Dall'Occidente sarebbero partite volontarie per unirsi all'ISIS circa 550 ragazze.

Per via del traumatico contatto con la modernità e un mondo urbano difficile, se non addirittura ostile, la contro-cultura tra gli adolescenti è spesso divenuta conservatrice. Esprimono la loro ribellione abbracciando una religiosità radicale. L'ISIS fa leva su questa vulnerabilità, sui loro sogni, le loro debolezze e le loro frustrazioni.

Partendo volontari, questi giovani si lasciano alle spalle una società, vista come frivola ed immorale, per andare alla ricerca di un significato da dare alla loro vita. Oltre a virtù, valori e controllo del proprio destino, cercano anche una verità nella religione.

È un modo per emanciparsi dalla propria famiglia, soprattutto dai genitori, e dalle deludenti abitudini delle società occidentali, nelle quali parte di loro vivono e dove si sentono fuori posto. Per chi è in prima linea queste nuove e giovani leve servono anche ad innalzare il morale, in particolare se si tratta di donne.

Questo strano mondo del Califfato è riuscito anche a creare ed esprimere una propria cultura, non priva di seduzioni. Non si passa il tempo soltanto a combattere, amministrare o discutere di politica e questioni teologiche: si ascolta la musica, si canta, si è creata una moda nel vestire.

Ci si riunisce per sentire delle storie, vedere dei film, cucinare o praticare il nuoto. Molto popolare anche l'interpretazione dei sogni e la poesia. Vengono usati profumi senza base di alcool e scartati i gioielli in oro, così come si dice facesse Maometto. Si è così andata realizzando una comunità culturale di devoti, ricca di spunti e di soddisfazioni emotive.

Promossa dall'Arabia Saudita, si è andata diffondendo un'interpretazione più letterale del Corano, la quale si è combinata ad un sentimento diffuso che indica i Musulmani come vittime di ingiustizie, per le quali l'Occidente è l'unico responsabile.

Lo Stato Islamico si pone come alternativa all'ordine in Medio Oriente, al mondo globale e agli influssi dei "Crociati". Pesca all'interno di un inconscio collettivo, secondo il quale, in quanto prossime ai tempi della Rivelazione, sono state soltanto le prime generazioni di Musulmani ed esprime l'Islam più puro. Riproporre quei giorni significa accostarsi alla volontà di Dio.

Stiamo assistendo agli inizi di un processo controrivoluzionario, nel quale vi è sempre meno spazio per i moderati. Se ciò dovesse divenire norma, il rischio è che negli anni a venire possano nascere sommovimenti ancora più drammatici.

È bene ricordare che per avviare una politica di riforme è necessario uno spazio politico in grado di garantire libertà e sicurezza: ai giovani, grande maggioranza in tutti i Paesi arabi,

resterà altrimenti soltanto l'alternativa di accettare una dittatura o ricorrere alla violenza.

Ostacolo da superare è come gli eventi del passato riescano a plasmare la visione del futuro. Questi conducono a vittimismo e rancori, finendo con l'aprire un ciclo costante di ritorsioni e sempre nuove vittime.

In questo frangente, l'Arabia Saudita e gli Emirati del Golfo si sono posti a capo di una campagna per soffocare ciò che resta delle speranze suscitate dalle *Primavere arabe*. Queste avevano espresso volontà di cambiamento e le Monarchie non amano il cambiamento.

Per decenni, regimi dittatoriali ed autocratici hanno saputo imbottigliare il dissenso e l'estremismo religioso. Ne è seguito un periodo di relativa stabilità, nel quale non erano consentiti né percorsi di riforma, né sfoghi al dissenso. Si è preferito edificare dinastie piuttosto che transizioni pacifiche verso regimi democratici e liberali.

Un'intera generazione, che voleva sentirsi in qualche modo protagonista, ha trovato risposta e conforto nell'Islam. A seguito degli eventi rivoluzionari in Iran, della fine della *Guerra fredda*, dell'invasione americana dell'Iraq, a cui ha fatto seguito la caduta di Saddam Hussein, il coperchio è saltato.

Nel 2011, quando iniziarono le prime manifestazioni pacifiche contro Assad, Stati Uniti ed Europa avevano formalmente richiesto le dimissioni del Presidente siriano. Sono state imposte sanzioni. Obama aveva dichiarato solennemente che “Assad se ne deve andare”. Washington aveva poi tracciato una “linea rossa”, nel caso in cui regime avesse usato armi chimiche contro la popolazione civile.

Nulla ne è seguito. Obama è stato tratto d'impaccio dall'intervento di Putin, che ha persuaso Assad a consegnare il proprio arsenale chimico.

Queste titubanze dell'Occidente hanno contribuito ad aumentare il caos, seminare il terreno per il Califfato e invogliato Mosca ad impossessarsi della Crimea.

A quasi cinque anni di distanza, e con oltre un terzo della Siria nelle mani dell'ISIS, vi è chi reputa necessario rivedere

questa strategia. In seno all'Amministrazione Obama, si sta iniziando a dibattere, se non sia il caso di finirla con le richieste di rimuovere Assad.

Nel corso dei recenti incontri di Vienna, il Segretario di Stato John Kerry si è astenuto dal parlarne e ha dato il suo sostegno ad un piano russo. Questa possibile apertura ad un regime dispotico nasce dalla paura del terrorismo jihadista. Sarebbe utile ricordare che i soli bombardamenti di Assad sui centri abitati hanno causato molte più vittime di quelle fatte dall'ISIS.

Dalla Siria, il Califfato si è esteso all'Iraq. I suoi uomini si sono impossessati di Mosul e del suo circondario per poi avvicinarsi a Baghdad e colpire nella regione sunnita di Anbar.

Dopo l'intervento russo in Siria e i bombardamenti ordinati da Hollande, Washington sembra di nuovo propendere per la rimozione di Assad. Putin e gli iraniani affermano, invece, che non è possibile giungere ad un accordo senza di lui. Riyadh vuole sbarazzarsene. Lo stesso vale per Ankara.

Con il pretesto di attaccare l'esercito islamico, Mosca ha iniziato a bombardare luoghi, ove sono presenti altre forze ostili al Presidente Assad, inclusi gruppi più vicini all'Occidente, quali l'Esercito Libero Siriano. Dopo qualche tempo, gli aerei russi hanno colpito i dintorni di Palmira.

In risposta, i militanti della Provincia del Sinai, gruppo affiliato all'ISIS, hanno fatto esplodere un aereo di linea russo, il Metrojet AE321, uccidendo tutti quelli che si trovavano a bordo.

Questi jihadisti provengono in parte da tribù beduine stanziata in quest'area dell'Egitto economicamente e politicamente emarginata e ribelle all'autorità del Cairo da tempo. All'inizio avevano preso il nome di Ansar Bayt al-Maqdis. Nel Novembre 2014 hanno giurato fedeltà all'ISIS, cambiando nome per indicare la loro appartenenza al più vasto Stato Islamico.

I motivi di Putin per allargare la presenza russa in Siria sono stati dettati non soltanto dalla necessità di sostenere il suo alleato, ma anche da ragioni di politica interna e di prestigio internazionale. Come al solito, si è mostrato uno spregiudicato giocatore d'azzardo ed è probabile che la portata finale delle sue azioni sia per ora ignota anche a lui.

Il Presidente russo ci fa anche sapere che tra i ranghi dell'ISIS stanno combattendo oltre 2.000 volontari provenienti dal suo Paese. Gruppi di ribelli nel Caucaso settentrionale avrebbero anche offerto la loro adesione al Califfato.

Mentre in Siria gli Stati Uniti danno l'impressione di voler cambiare tattica riguardo l'ISIS, tagliando le linee di rifornimento piuttosto che riconquistarne i territori, gli uomini di Al Baghdadi si stanno dirigendo da Oriente verso Damasco e Homs.

Di fronte a questi sviluppi, il Presidente Hollande ha deciso di inviare la portaerei Charles de Gaulle al largo della Siria, triplicando così il numero di aerei a disposizione.

Nella notte di venerdì 13 Novembre 2015, un commando di otto militanti dell'ISIS ha effettuato una serie di attentati nel centro di Parigi. Scopo dell'azione: diffidare la Francia dall'interferire nelle faccende della regione; indicare di essere in grado di colpire chiunque e ovunque; imbarbarire il clima sociale, rendendo più difficili i rapporti con la comunità musulmana.

Il loro obiettivo è destabilizzare e creare tensione all'interno di un Paese. In tale prospettiva, vanno visti anche le azioni in Tunisia e i più recenti attentati in Turchia, che hanno colpito la comunità curda, prima a Suruç e poi ad Ankara.

Questi due attacchi hanno contribuito ad alimentare nel Paese quel clima di instabilità e paura che ha portato al recente trionfo elettorale del partito di Erdogan.

Nel caso tunisino, come in quello egiziano, lo scopo era anche colpire uno dei settori fondamentali per l'economia, quello del turismo. Le due bombe esplose nel quartiere sciita di Burj el Barajneh a Beirut sono anche state un monito a Hezbollah riguardo il suo intervento in Siria a sostegno del regime di Assad. La capacità di colpire all'estero rappresenta un corso parallelo della strategia dell'ISIS. Abbinata all'espansione territoriale non necessita di grandi capacità logistiche.

Per operare e condurre le sue campagne, lo Stato Islamico ha bisogno di ampie risorse. Analisi approfondite hanno potuto ricostruire la filiera dei suoi finanziamenti.

La parte più consistente delle entrate, intorno al 55 per cento, proviene dal contrabbando di petrolio e gas naturale, estrat-

ti dalle aree occupate in Iraq e in Siria. Si parla di circa un milione e mezzo di dollari al giorno.

Il resto è frutto di estorsioni quali la protezione delle minoranze religiose, saccheggio delle banche nelle città conquistate, riscatto di ostaggi, prelevamenti su stipendi e attività commerciali, riciclaggio. Il Califfato riesce anche a vendere cemento, fosfati, grano, orzo e sale.

Altra fonte di reddito sono le donazioni da parte di privati e associazioni caritatevoli islamiche, provenienti sia dall'Europa, sia dai Paesi del Medio Oriente, soprattutto del Golfo. Sono anche state riattivate le vecchie vie di contrabbando dei tempi di Saddam Hussein, quando l'Iraq era sotto *embargo*.

Alcuni documenti catturati di recente descrivono come sia anche entrato in funzione tutto un sistema di tasse, balzelli, multe, confische di proprietà e riscossione di affitti.

Come si è visto, l'ISIS sta prendendo piede anche in altri Paesi nei quali il problema di fondo resta lo stesso: crisi o fragilità interne; in che modo e se abbracciare modernità, democrazia, pluralismo e numerosi diritti, non ultimi quelli delle donne.

In questi Paesi, senza riforme politiche diventa impossibile anche una riforma religiosa. Chiudere le porte al cambiamento non farà che alimentare estremismi, radicalizzazione e volontà di rivalsa. Se non saranno adottati ideali propri di una società libera, assisteremo ad un naufragio della libertà, oltre che della volontà e dell'immaginazione.

Il regime di Damasco è sceso segretamente a patti con l'ISIS, nel cui territorio si trovano i maggiori centri petroliferi dell'Oriente siriano. La parte più importante degli accordi riguarda il gas naturale, tramite il quale è prodotto il 90 per cento dell'energia necessaria al Paese. Questa è poi distribuita attraverso la rete nazionale dalla quale dipendono sia lo Stato siriano, sia quello islamico.

Secondo le intese, il regime di Assad e alcune società private forniscono personale e parti di ricambio alle infrastrutture in mano al Califfato.

L'elettricità prodotta è spartita. In cambio, l'ISIS si tiene i prodotti petroliferi ottenuti dal gas liquido degli impianti.

Quest'insieme di garanzie reciproche permette il funzionamento di questi centri, per entrambi vitali.

Testimonianze ci informano che impiegati e tecnici addetti a questi campi sono inviati e stipendiati dal Governo di Damasco. A controllarli, tramite un Emiro e la Polizia della Moralità, sono gli uomini dell'ISIS. Chi infrange le regole è punito con 75 frustate. Non è infrequente che alcuni di questi scelgano la fuga. Non si tratta di un complotto, ma di una complicità indispensabile.

Recentissimi rapporti dei Servizi segreti fanno supporre che l'ISIS non si stia soltanto concentrando su Siria e l'Iraq e i nemici prossimi. Il sospetto è che il Califfato voglia dedicarsi a una più vasta strategia regionale e internazionale. Pare stia progettando un'azione verso l'estero, allo scopo di allargare la propria influenza ed esportare il terrorismo verso i nemici più distanti.

Il fine sarebbe quello di espandersi territorialmente, alimentare l'instabilità ed assicurarsi ulteriori risorse. Nel progetto anche l'intento di creare una rete con altri gruppi presenti in Medio Oriente e in Nord Africa. Si tratta di espandere capacità militari e metodo di controllo sociale.

Oggi in Medio Oriente sono in tensione un gran numero di forze. A queste vanno aggiunti conflitti tribali, settari e regionali. Ricordando i lunghi anni di guerre e di disordini, che hanno caratterizzato l'avvento del Protestantismo in Europa, i conflitti tra monarchia assoluta e repubblicanesimo, le lotte sanguinose tra democrazia e totalitarismo, dobbiamo renderci conto che non si può fare a meno di studiare il mondo islamico nei termini a lui propri, ovvero tradizione, storia e teologia.

Per secoli, l'Occidente cristiano ha conosciuto assolutismi, teocrazia, repressione. Gradualmente, ci si è aperti a tolleranza e democrazia, giungendo, infine, ad accettare l'idea che un individuo può essere libero di non credere. Perché non pensare che lo stesso possa anche avvenire nel mondo islamico?

Simile all'ISIS è il gruppo estremista islamico Boko Haram, che controlla oggi parte della Nigeria e proietta la sua ombra anche sui Paesi limitrofi, quali Camerun e Niger. Come recita il suo nome, anche questo nasce come movimento ostile alle idee e ai valori dell'Occidente.

Con spedizioni militari, attentati, rapimenti e massa-cri, mira ad instaurare uno Stato Islamico, rigorista e puritano, retto dalla Sharia e fondato sugli ordinamenti dell'Islam dei primi tempi.

Il gruppo ha dato non pochi problemi al Presidente Goodluck Jonathan e ai suoi vicini. L'Unione Africana ha dovuto richiedere la costituzione di una forza regionale di 7.500 uomini da utilizzare contro il gruppo. Si è anche assistito all'intervento di truppe del Ciad e del Camerun. Stessi problemi deve oggi affrontare il successore, Muhammadu Buhari.

Nell'Aprile 2015, i capi dei miliziani islamici hanno dichiarato che, d'ora in poi, il gruppo dovrà mutar nome e chiamarsi Provincia Africa Occidentale dello Stato Islamico, confermando in questo modo aver accettato di unire le loro sorti a quelle del Califfato. Già sul campo si iniziano a vedere tattiche di combattimento in precedenza perfezionate dall'ISIS.

Nel 2009 operavano nel mondo 28 gruppi jihadisti di matrice salafita. Si è calcolato che i loro attacchi siano stati circa 100. Oggi questi gruppi sono 49 e hanno effettuato circa 950 operazioni. Intorno a 18.000 il totale delle vittime, in gran parte musulmani.

Dal punto di vista politico e degli equilibri regionali, l'esplosione di questo jihadismo estremo potrebbe fare sì che siano accantonate le differenze tra i vari Stati sunniti e la Repubblica Islamica dell'Iran, sciita di credo. Si verrebbe così a creare lo spazio per un'intesa in grado di contrastare la minaccia comune. Si tratta però solo di un'ipotesi che i fatti per ora sembrano smentire.

Idee di libertà sono penetrate per alcuni secoli all'interno del mondo musulmano. Non sono state respinte, quanto piuttosto adottate, a volte con successo, soprattutto dagli Ottomani.

Sarebbe azzardato ritenere che nelle società arabe e nell'Islam in generale vi sia qualcosa di congenito tale da renderli estranei, quando non ostili, al modernismo. La nostra storia insegna che autoritarismo e repressione non sono stati loro monopolio esclusivo. In questo contesto, sono interessanti le recenti parole dell'Ayatollah Ali Khamenei: "Monarchie ereditarie, dittature e regimi individuali, che si basano sulla volontà di un singolo, sono destinati al fallimento".

“Se un popolo, fiaccato dalla dittatura dei suoi governanti, inizia una rivolta e combatte contro il tiranno, ma giunge poi a compromessi con coloro che lo appoggiano, le sorti di questa rivoluzione, dei suoi dirigenti e dei suoi militanti sono destinate al fallimento o al tradimento. Essi, la rivoluzione ed il Paese saranno traditi, oppure sconfitti e cancellati”.

“Siamo stati testimoni di un certo numero di rivoluzioni avvenute negli ultimi anni. Le popolazioni hanno combattuto il dittatore, ma sono state poi negligenti nell'affrontare le forze che lo sostenevano, oppure hanno pensato scendere a compromessi. Il risultato è sotto i nostri occhi. Se combattete questi dittatori, ma poi scendete a patti con le potenze arroganti, non si andrà da nessuna parte. Tali rivoluzioni avranno successo e saranno vittoriose, se combatteranno anche le potenze che si celano dietro i dittatori”. Peccato che in Siria stia poi facendo proprio l'opposto.

Queste le dichiarazioni dell'Emiro del Qatar:

“Sfortunatamente la nostra guerra contro il terrorismo aiuta, in alcuni casi, a preservare quelle stesse dittature sanguinarie che hanno contribuito a farlo nascere. Crediamo che la lotta contro l'estremismo violento avrà successo soltanto se i popoli della regione si convinceranno del nostro impegno a farla finita con le tirannie come quella di Bashar al-Assad in Siria, che sta perpetrando un genocidio a danno del suo stesso popolo”.

“Malgrado tutto il pessimismo seminato dalle forze della violenza e della repressione, i giovani del mondo arabo rimangono saldi nel loro impegno verso un futuro migliore. Continuano a sperare in un Medio Oriente, nel quale la dignità umana sia rispettata e la giustizia sia vera e obiettiva. Se non ci diamo tutti da fare, queste speranze sono destinate a soccombere. Per ricquistare il loro appoggio e la loro fiducia dobbiamo rinnovare il nostro impegno verso quei valori per i quali, nelle giornate della *Primavera araba*, sono scesi in piazza”.

Per finire, la voce di una manifestante tunisina:

“Eravamo tutti rinchiusi in una sorta di carcere. Il Presidente si impegnava a tenere cieche le nostre menti. Quando la Libertà è finalmente giunta, il popolo non l'ha compresa: forse

questa non ha portato con sé ciò che la gente voleva e si è andati a cercarla altrove”.

Queste parole ci aiutano a capire che l'ascesa dello Stato Islamico è diretta conseguenza del venir meno delle *Primavere arabe*, del loro tentativo di offrire un percorso nuovo e speranza a società chiuse, represses e bloccate. Colpevoli anche i tentennamenti e le manchevolezze dell'Occidente.

La Siria di oggi e il disordine che ne deriva sono il risultato del non aver difeso la libertà e la democrazia infantili. Altro esempio di questa superficialità nel giudicare gli eventi e poi prendere le misure necessarie, è la Libia di oggi.

Milioni di musulmani sognano pace, stabilità, dignità, prosperità, democrazia o, più modestamente, pane, libertà e giustizia sociale: in poche parole, proprio lo *slogan* di Piazza Tahrir.

Con l'accelerarsi dei tempi portato dalle nuove tecnologie, simili cambiamenti politici potrebbero avvenire con maggiore rapidità. Anche se oggi si combatte per il territorio, alla fine il fattore ideologico avrà altrettanta importanza di quello bellico.

Dal punto di vista militare, l'ISIS non rappresenta una seria minaccia e non può dirsi invincibile. A Kobane è bastata una forza di Curdi disciplinata, armata adeguatamente e supportata dall'Aviazione americana per rompere l'assedio alla città e far battere in ritirata le truppe del Califfato. Lo stesso è valso per la riconquista di Sinjar.

Si tratta in tutto di poche decine di migliaia di armati, provenienti da più di cento Paesi e sparpagliati su di un territorio vasto quanto il Regno Unito. Mancano di aviazione, missili, cannoni e carri armati, si spostano su pochi e vetusti veicoli corazzati.

Nelle fotografie li vediamo abbarbicati sui loro fuoristrada armati di mitragliatrici e cannoncini oppure, con armi leggere, cavalcare motociclette, mentre sventolano il loro vessillo nero. Assente anche la contraerea. La parte migliore dei suoi armamenti proviene dal saccheggio degli arsenali libici, iracheni e siriani.

Le munizioni provengono soprattutto dal mercato nero. In gran parte sono quelle inviate dai Paesi del Golfo per aiutare i

gruppi anti-Assad a loro legati. Sono stornate da elementi corrotti presenti nell'esercito di Assad, all'interno dei gruppi ribelli anti-governativi e tra le milizie sciite al servizio del regime. La maggior parte dei trafficanti sono siriani che si trovano attualmente nei territori controllati dall'ISIS.

Loro veri punti di forza sono la fede e la motivazione delle milizie. Bisognerebbe anche aggiungere il fattore sorpresa, la spregiudicatezza e l'indifferenza verso la vita umana. Importante anche il ruolo di ex-ufficiali dell'Esercito iracheno, che hanno fornito loro inquadramento, organizzazione e una certa struttura. Sono stati questi uomini ad organizzare l'espansione dello Stato Islamico in Siria, creandovi un regime autoritario che ricorda quello di Saddam e che è servito poi a dare le direttive per l'attacco all'Iraq nel 2014.

Altro punto di forza, la capacità di attirare da Paesi geograficamente distanti gruppi di giovani pronti a tutto pur di combattere le "nazioni apostate". Questi seguaci sono oggi operativi all'interno stesso dei Paesi nei quali vivono.

Per debellare le forze del Califfato basterebbe un po' di coraggio e una buona dose di spirito di iniziativa: una vasta operazione di polizia, non certo una vera e propria guerra con tanto di eserciti schierati.

Il problema dell'opposizione armata ad Assad e al Califfato sta nel fatto che i suoi combattenti non sono organizzati e difettano di capacità di concertazione. Ognuno sembra muoversi per proprio conto. Sono molto spesso divisi e non condividono gli stessi obiettivi. Risultato di questo stato di cose è che oggi la Siria è in frantumi e l'Iraq si trova spezzato in tre parti: sciita, sunnita e i territori curdi.

È difficile considerare il Califfato come minaccia strategica. Ricordiamo che nessun atto di terrorismo ha mai fatto cadere una Nazione o un Governo, anche se i terroristi saranno sempre in grado di trovare qualche luogo indifeso nel quale operare e colpire.

In Iraq e in Siria l'ISIS ha potuto far leva sulle umiliazioni ed i soprusi inflitti alle comunità sunnite. Tra violenza e persuasione, il Califfato si è presentato anche quale custode e difensore

degli interessi di queste genti, che da qualche anno si sentono minacciate dai loro vicini sciiti, appoggiati dai rispettivi Governi.

Occupato un territorio e poste radici all'interno di una comunità, il Califfato farà di tutto per inserirsi nel tessuto sociale, sfruttando il legame infranto con il Governo centrale. L'obiettivo sarà quello di restituire un senso di ordine in aree martoriate dalla guerra e senza soluzioni politiche in vista.

In questi posti la vita non sarà facile, ma in molti vorranno rimanervi. Finiranno con l'aver maggior fiducia in questo nuovo ordine che in un Governo dispotico, vissuto a proprie spese come settario, parziale e dominato dal nemico.

Sarebbe urgente concedere ai Sunniti e alle altre minoranze un ruolo di maggior rilievo nella vita nazionale. Tutti vanno resi partecipi dei destini della loro nazione, così come della propria sicurezza. Se di questo non si vorrà tener conto, sarà impossibile ogni strategia di contrasto.

L'aggravarsi della situazione regionale, l'estendersi del conflitto oltre le frontiere della Siria e dell'Iraq e tutti i recenti attentati rendono sempre più urgente un accordo tra Stati Uniti, Russia e attori locali per la creazione di un quadro giuridico di intervento.

Paradossalmente, questi ulteriori peggioramenti potrebbero accelerare lo stato delle trattative da poco inaugurate a Vienna. È comunque parere generale che per vincere un simile conflitto le sole missioni aeree non siano sufficienti.

Che il Califfato non sia invincibile lo provano la caduta di Kobane, Tikrit, la perdita del controllo della diga di Tishrin, l'abbandon di Baiji e Hawija, la sconfitta di Sinjar e l'imminente ritirata da Ramadi. A seguito di questi eventi militari, il Califfato avrà perduto il 15 per cento dei territori conquistati in Siria e quasi il 40 per cento di quelli conquistati in Iraq.

Edoardo Almagià

Nota - Come si è visto, le cause dei fenomeni di tipo jihadista sono complesse. Essenziale è l'aspetto religioso, ma non si deve ignorare quello culturale ed economico, a loro volta ancorati in un entroterra sociale e psicologico non sempre facile da decifrare.

Le origini di simili ideologie sono da ricercarsi in alcune scuole di pensiero medievali come quella degli Ashariti o degli ancor più rigidi Hanbali, da vedersi come precursori degli odierni Salafiti: inflessibili e dogmatici, annullavano l'importanza della ragione ed erano contrari alla possibilità del libero arbitrio. Le scelte dell'uomo e le Leggi della Natura non facevano parte del loro universo mentale. Sovrano e Onnipotente è soltanto Dio, che tutto determina. All'uomo non resta che comprenderne e seguirne la volontà.

A differenza del Cattolicesimo, l'Islam non conosce chiese, pontefici, curie, cardinali e vescovi. Assenti strutture e autorità costituite: nulla che possa stabilire a livello ufficiale cosa sia eretico e cosa ortodosso.

Nella Storia dell'Islam è, dunque, assente una *leadership* riconosciuta da tutti i fedeli. Assenti anche quei sinodi e concili che hanno permesso alla Chiesa di Roma di definire la propria dottrina e le sue linee guida. Oggi, per esempio, si accettano quattro Vangeli. In origine ve ne erano oltre quaranta.

Di conseguenza, all'interno di limiti piuttosto ampi, nell'Islam vi è per il credente notevole libertà di scelta. In assenza di un'autorità religiosa di riferimento, sono numerosissime le differenze dottrinali, al punto che sarebbero stati censiti qualcosa come 700mila Hadith, i racconti tramandati oralmente sulla vita, i detti e le azioni del Profeta. Quelli reputati autentici sono poche migliaia.

Il risultato è che tutto diviene più complicato, le interpretazioni molteplici, innumerevoli le divergenze, molto diverse le forme. L'Islam, le cui varietà si estendono dalle coste del Senegal alle Isole dell'Indonesia, è ciò che i musulmani pensano che sia.

Tra Stato e Chiesa non vi è nulla da separare, dato che sono un'unica cosa. Per il musulmano, lo Stato è lo Stato di Dio, il nemico è il nemico di Dio e la legge è la Legge di Dio. Dato che spetta soltanto a Dio giudicare la sincerità del credente, le azioni sono considerate più importanti del pensiero.

Nel mondo islamico vige il principio secondo il quale un credente può esser d'accordo sull'essenziale e dissentire sui dettagli. Nel Corano e negli Hadith vi sono frasi, che consigliano l'obbedienza allo Stato, e altre che approvano la ribellione. Tra i Sunniti, per fare un esempio, vi sono quattro scuole principali di giurisprudenza. Inappropriati anche termini quali scisma e setta.

L'Islam non ha mai conosciuto vere e proprie guerre di religione. Vi sono stati conflitti tribali, regionali e dinastici, che quasi sempre hanno finito col l'ammantarsi di religione. Decidere quale sarà nel corpo sociale il ruolo futuro della religione spetterà soltanto ai musulmani.

Aggiungiamo una statistica redatta verso la metà del 2014 dal Centro Internazionale per lo Studio della Radicalizzazione e della Violenza Politica. Ecco un elenco approssimativo dei volontari che dall'estero sono partiti per unirsi alle schiere del Califfato (non sono inclusi i Paesi dai quali sono usciti meno di 100 aderenti):

– *Medio Oriente*: Arabia Saudita da 1.500 a 2.500; Giordania 1.500; Libano 900; Turchia 600; Israele 120; Yemen 110.

– *Nord Africa*: Tunisia da 1.500 a 3.000; Marocco 1.500; Libia 600; Egitto 360; Algeria 200; Sudan 100.

– *Asia centrale*: Pakistan 500; Uzbekistan 500; Turkmenistan 360; Kazakistan 250; Tajikistan 190; Kirgizstan 100.

– *Europa*: Russia da 800 a 1.500; Francia 1.200; Germania da 500 a 600; Regno Unito da 500 a 600; Belgio 440; Bosnia 330; Olanda da 200 a 250; Svezia da 150 a 180; Austria da 100 a 150; Danimarca da 100 a 150; Kosovo da 100 a 150; Spagna 100.

– *Asia orientale*: - Oceania: Cina 300; Australia da 100 a 250.

– *Nord America*: Stati Uniti 100; Canada 100.

Bisogna tener presente che in molti casi le cifre sono oggi ben diverse.

ANALISI STRATEGICA DEL GIOCO DI POKER SIRIANO

di Carlo Jean

L'imperterrito Putin continua a mettere a segno un colpo dopo l'altro nella vicenda siriana. È un eccellente tattico, capace di sorprendere gli avversari e di spiazzarli. Ha saputo rovesciare la posizione russa in Medio Oriente, passando dalla difensiva all'attacco e conquistando l'iniziativa.

Non è, però, detto che sia uno stratega altrettanto brillante. I rischi e i costi dell'avventura siriana potrebbero superare i benefici per la Russia. Potrebbero essere un prezzo troppo salato.

Non si vede come possa pacificare la Siria, la cui popolazione è prevalentemente sunnita e che gode di forti appoggi esterni, dalla Turchia, all'Arabia Saudita e al Qatar.

Ha, indubbiamente, tratto vantaggio dal fatto che gli Stati Uniti danno priorità alla lotta contro l'ISIS, mentre per arabi e turchi è prioritaria la lotta contro Assad.

Forse, l'iniziativa di Putin è derivata da motivi di propaganda interna. Certamente ha fatto presa sul patriottismo dei russi. Ha ottenuto anche la benedizione della Chiesa Ortodossa, che ha definito *guerra santa* l'intervento in Siria. La santificazione non muta, però, la realtà strategica, né riduce i rischi di essersi impantanato nel ginepraio mediorientale.

Qualche decina di cacciabombardieri e di elicotteri armati non possono di certo mutare la situazione sul terreno, anche se impiegati senza le limitazioni imposte alle forze aeree della coalizione militare a guida americana, più interessata a evitare danni collaterali alla popolazione che a distruggere l'ISIS.

Putin ha sfruttato, da vero maestro di scacchi - gioco che più di ogni altro si presta a sorprendere e ingannare l'avver-

Il Generale (riserva) CARLO JEAN è docente di geopolitica alla Link Campus University e Presidente del Centro studi di geopolitica economica.

sario - le indecisioni, le tergiversazioni e gli errori compiuti da Barack Obama.

Diverse volte quest'ultimo ha accusato i colpi che, con grande determinazione, gli ha inferto il Presidente russo. Almeno questo è sembrato. Potrebbe, però, essere stata una trappola, escogitata dal Presidente americano per indurre Putin a rilanciare, invischiandosi sempre più in una situazione senza uscita.

Nella realtà, contano non tanto la determinazione nel prendere rischi e l'abilità tattica, quanto le risorse a disposizione, i rapporti di forza sul terreno e la disponibilità di alleati affidabili.

Nel grande duello diplomatico svoltosi alle Nazioni Unite e sui *media* internazionali, Obama è sembrato in difficoltà. Il mantenimento dell'iniziativa, il coordinamento e la tempistica delle sue varie mosse hanno consentito a Putin di apparire vincitore e di essere capace di umiliare il Presidente americano.

Il divario culturale, tattico e decisionale fra Mosca e Washington, è apparso evidente a gran parte dell'opinione pubblica. Come accennato, potrebbe, però, essere stata soltanto una finta.

Obama si è appellato, in modo poco convincente, alle tesi dell'internazionalismo idealista, affermando che l'epoca della rivalità fra le grandi potenze è roba del passato. Può darsi che ci creda veramente e pensi che il mondo debba conformarsi a tali fantasie.

Mi sembra, comunque, strano che sia tanto ingenuo. Putin si è, invece, attenuto ai duri - e se vogliamo cinici - principi della "politica di potenza" e del realismo politico. Per lui, il multilateralismo è soltanto un mezzo per meglio affermare il proprio interesse nazionale.

Come ha dimostrato l'Ambasciatore Ferraris, il multilateralismo non esiste in natura, ma solo in letteratura e nella retorica della comunicazione politica. In ogni caso è temporaneo e contingente, come lo è la convergenza di interessi.

Putin, nonostante le sue difficoltà interne e ridotte risorse, è sembrato prevalere su Obama, che sembrava avere le mani legate. Forse, era ben contento di averle, anche per la scarsa efficacia dei bombardamenti contro l'ISIS e l'imbarazzante fallimento dell'addestramento dei siriani "moderati".

Ha, così, accettato l'offerta di cooperazione russa per combattere l'ISIS e per cercare di porre fine al conflitto. Di fatto, l'intervento russo lo prolunga, consentendo ad Assad di resistere un altro po'.

La sua caduta è, però, inevitabile. Turchia, Arabia Saudita e Qatar sono inviperiti contro Mosca, che sembra essersi schierata a favore dell'Iran sciita contro i sunniti.

Tale persuasione è stata rafforzata dalla scelta degli obiettivi dei primi bombardamenti russi. Non i miliziani del Califfato, ma gli insorti della Provincia di Homs, taluni dei quali - il cosiddetto Esercito della Siria Libera - armati dagli americani e finanziati dai sauditi. Il gioco da parte di Putin è stato troppo sporco, per essere accettato senza proteste.

Obama non poteva fare altrimenti, anche per non indebolire quanto resta dell'alleanza euroamericana, importante non tanto in Siria - malgrado le fantasie notturne di François Hollande - quanto in Ucraina, in cui è coinvolto l'unico Paese che conta per la politica uni-multipolare di Washington - come l'ha definita Samuel Huntington - cioè la Germania.

Berlino è alla disperata ricerca del modo con cui rallentare le bibliche ondate di profughi siriani. Sa benissimo che la percentuale attribuibile all'ISIS non supera il 5 per cento del totale. Il collasso dell'esercito governativo ne aumenterebbe il numero di qualche milione, per la fuga totale delle minoranze alawite, cristiane e druse. Tutti sanno, poi, che senza mantenere quanto resta dell'esercito, la situazione siriana diventerebbe simile a quella libica o yemenita. Si ripeterebbe l'errore commesso con lo scioglimento dell'esercito iracheno.

Obama, quindi, non poteva rifiutare l'apertura russa, anche perché essa era applaudita da molti Paesi alleati degli Stati Uniti, persuasi che le difficoltà attuali dipendono dagli errori americani, compresi quelli commessi dalla sua Amministrazione.

L'abilità tattica, gli stratagemmi, e le iniziative fatte a sorpresa da Putin sono una cosa. La possibilità di successo è tutt'altra. Dipende dagli obiettivi politici - o se vogliamo dal tipo di pace - che Putin si propone di raggiungere.

In Iraq e in Siria manca anche da parte di tutti - con l'ec-

cezione dell'ISIS e forse dei curdi, che sanno quello che vogliono - una visione strategica, consistente nella definizione di realistici assetti geopolitici finali, a cui andrebbero indirizzate tutte le iniziative, politiche e militari. A parte la retorica, sia Washington sia Mosca vogliono il mantenimento degli attuali Stati, i cui confini sono stati tracciati dai vincitori della Prima guerra mondiale. Tutti non rinunciano, poi, ad aumentare la propria influenza nella regione.

L'intenzione, da molti attribuita a Putin, di costituire nella zona costiera, attorno alle basi di Tartus e Latakia, un piccolo Stato alawita, del tipo di quello creato nei primi tempi del mandato francese, mi sembra irrealistica. Sarebbe inaccettabile per i sunniti siriani e libanesi e anche per la Turchia.

Una soluzione federale o una simile a quella adottata per la Bosnia-Erzegovina è impraticabile. Il problema è centrale per tutto il Medio Oriente. Siria e Iraq, ma non soltanto, sono rimasti Stati-tribù. Con l'indebolimento dei poteri centrali si è verificata una loro ri-tribalizzazione.

È improbabile che gli attuali Stati possano essere mantenuti uniti, dato che non hanno creato delle nazioni e che i diritti collettivi, etnici, clanici e confessionali, hanno una forza maggiore di quelli individuali.

La loro divisione, anche sotto forma di confederazioni molto "leggere", precedute da una pulizia etnica più o meno volontaria, sarebbe molto difficile, senza lo schieramento di potenti forze internazionali, che nessuno ha però intenzione di inviare nella regione. Si aprirebbe un ciclo di conflitti interni, che innescherebbero guerre per procura fra le maggiori potenze regionali.

Se la stabilizzazione è impraticabile, allora che si deve fare? L'Occidente ha perduto l'entusiasmo per le operazioni di *peace keeping*, di stabilizzazione o di *nation building*. Si dovrebbe fare affidamento sulle potenze della regione. Però esse hanno interessi confliggenti e si guardano in cagnesco.

Putin ha certamente ragione su un punto. Soltanto la preservazione di un'autocrazia, basata sull'esercito, potrebbe mantenere unita la Siria e imporre con la forza la convivenza fra le sue molteplici realtà.

È una scommessa rischiosa, difficilmente accettabile dalla comunità internazionale - soprattutto da coloro che credono ancora alla possibilità di una democratizzazione imposta dall'esterno. Si rischia un lungo periodo di vendette. La legge del taglione fa parte del DNA dei popoli della regione. Neppure il mantenimento al potere di Assad e di quanto rimane del suo esercito per un periodo transitorio, stabilito a seguito di un negoziato di pace, potrebbe superare tali difficoltà.

A parer mio, Putin ne è consapevole. L'obiettivo del suo intervento in Siria - ammesso, ma non concesso che non sia stato fatto prevalentemente a scopi interni, per dimostrare che la Russia rimane una grande potenza con cui fare i conti, capace addirittura di sfidare gli Stati Uniti - consiste soltanto nel ritardare la caduta del regime, per migliorare la posizione negoziale di Mosca in una trattativa sui futuri assetti della Siria, da cui rischierebbe di essere completamente esclusa, perdendo la sua unica base in Mediterraneo.

Le sue forze a Latakia potrebbero, infine, avere lo scopo di puntellare ancora per qualche tempo il regime di Assad, dissuadendo un intervento massiccio americano e turco contro di esso.

Per ora, non si riesce a capire se sia un vantaggio o un inconveniente per gli Stati Uniti. Lo dimostra anche lo scetticismo con cui la comunità strategica americana ha inizialmente guardato alle iniziative siriane di Mosca e le proposte, fatte "alla disperata" dal generale Petraeus, di allearsi con gli al-qaedisti del Fronte al-Nusra e di Ahrar al-Sham.

Insomma, i giochi sono ancora aperti. L'iniziativa di Mosca mi sembra tutto sommato molto azzardata. Potrà reggere finché gli Stati Uniti non giudicheranno inaccettabile di vedere eroso ulteriormente quanto resta del loro prestigio e credibilità in Medio Oriente.

Carlo Jean

E VENNE IL TEMPO DELLE INCERTEZZE

di Giuseppe Cucchi

Era bello avere certezze, sapere sempre chi fosse buono e chi cattivo, vivere in un mondo, in cui gli amici stavano costantemente da una parte ed i nemici da quell'altra, e degli amici sapevi che ti potevi fidare in ogni occasione.

Era bello non essere sempre obbligati a scrutare, ad analizzare, a ricercare, al di là di prese di posizione e dichiarazioni contingenti, quella verità che soltanto un'asettica e faticosa analisi dei fatti può a volte rivelare. A volte e non sempre, poiché la verità ha, nella maggior parte dei casi, tante facce da risultare sfuggente. O forse esistono spesso tante verità, che convivono l'una con l'altra e sono tutte egualmente vere!

Era bello svegliarsi la mattina e sapere che, al di là delle increspature prodotte da avvenimenti contingenti, il quadro generale rimaneva sempre lo stesso e noi eravamo quelli buoni, schierati dalla parte giusta, mentre gli altri, coloro che ci si opponevano, erano quelli che vivevano nell'errore e che, quindi, alla lunga erano destinati a perdere. Cosa che, poi, è realmente avvenuta, ma certamente non per il fatto che noi fossimo realmente i buoni e loro i cattivi, bensì per una sconfinata serie di altre ragioni.

Come era bello in ogni caso il nostro mondo bipolare, ordinato e manicheo, specie se eri nato dalla parte giusta!

È comprensibile, quindi, che ancora oggi al Quartier Generale della NATO in Bruxelles gli ufficiali ed i funzionari più vecchi, che hanno vissuto quel periodo, continuino a rimpiangere i buoni, vecchi tempi di prima della caduta del Muro di Berlino.

Il Generale GIUSEPPE CUCCHI, già Direttore del Dipartimento Informazioni per la Sicurezza del Ministero della Difesa, è attualmente responsabile dell'Osservatorio Scenari Strategici e di Sicurezza di Nomisma.

Cosa significasse la fine del bipolarismo in termini di avanzata del caos ci mettemmo parecchio a capirlo. All'inizio, ci illudemmo che le cose sarebbero state facili e gli adattamenti agevolmente assimilabili.

C'era, fra l'altro, un progetto, quello di Bush padre e del nuovo ordine mondiale, che, almeno per lo spazio di un conflitto minore, apparve realizzabile ed affascinante. In un certo senso, si tornava ad una nuova forma di dualismo, contrapponendo un potere, che aveva il monopolio della forza, ad un altro potere, che deteneva quello del diritto.

Gli Stati Uniti e le Nazioni Unite avrebbero dovuto procedere in tale prospettiva in una costante dialettica, in cui gli uni avrebbero fornito gli strumenti cogenti, mentre le altre rendevano legittimo, con il loro assenso, ogni eventuale intervento.

Non era un nuovo dualismo perfetto, ma esistevano in ogni caso una contrapposizione di forze ed un ordine destinato a nascere dal loro equilibrio. Almeno in apparenza si poteva continuare a dormire sereni, mentre le Organizzazioni regionali e le *Coalitions of the Willings* create *ad hoc* gestivano le crisi e rintuzzavano le ambizioni generate dai vuoti di potere, che divenivano di giorno in giorno più evidenti .

L'influenza di una serie di fattori, che non erano stati considerati nel valutare il quadro complessivo, finì, però, col dimostrarci rapidamente come " i buoni vecchi tempi " fossero definitivamente passati.

Se, da un lato, il fenomeno della globalizzazione si evidenziò come la molla di uno straordinario balzo in avanti che interessò la umanità intera, dall'altro, tale fenomeno innescò un cambiamento tanto convulso da rendere impossibile governarlo.

Si trattò, inoltre, di un cambiamento globale che investì tutto, dai soggetti agli obiettivi, alle regole, alla ripartizione della ricchezza, all'esercizio della potenza, generando un caos che si poteva al massimo sperare di cavalcare, anche se qualcuno si illuse, per alcuni anni di avere la capacità di mantenerlo sotto controllo.

Nell'impossibilità di riformarsi per adeguarsi ai tempi, le Nazioni Unite non riuscirono a conservare il monopolio del potere legittimante e subito vi fu chi ne approfittò.

Nel 1999, al vertice del cinquantenario nel Mellon Auditorium di Washington, la NATO si attribuì la facoltà di legittimare da sola i propri interventi. Due anni dopo, nel tragico Settembre 2001, gli Stati Uniti fecero la medesima cosa, allorché si trattò di legittimare l'attacco americano all'Afghanistan dei Taliban e di Al Qaida.

Il commento del Segretario per la Difesa Rumsfeld, "The blessing of the United Nations is welcome, but completely unnecessary", fu in quella occasione pienamente indicativo del nuovo clima che si stava creando.

Le ambizioni dei singoli protagonisti, alimentate dalla crescita dei vuoti di potere, che si allargavano a macchia d'olio in zone chiave del mondo, crebbero sino a far prevalere l'idea dell'interesse individuale dei singoli soggetti, sempre e comunque privilegiato rispetto a tutti quegli interessi collettivi che in altri tempi avevano fatto premio.

Un fenomeno al cui affermarsi contribuì anche, nella nostra parte del mondo, l'affievolirsi dei legami interni di organizzazioni come la NATO e l'Unione Europea, cresciute troppo rapidamente nel numero dei membri e, per di più, palesemente prive della acutezza politica, e forse anche della energia, per tutti quegli approfondimenti che la nuova situazione avrebbe resi indispensabili.

Si imponeva, nel frattempo, un nuovo rapporto di potere fra gli Stati sovrani. Un rapporto che equilibrio non era, né poteva esserlo, considerato come le relazioni di peso reciproche variavano di giorno in giorno e come alcuni protagonisti calavano di potere ed influenza, mentre altri crescevano.

I rapporti relativi divenivano, quindi, valori di un momento, che potevano tranquillamente essere mutati il giorno successivo. A volte, poi, per circostanze particolari, il *trend* subiva una battuta di arresto, che ne mutava il ritmo o addirittura si invertiva.

Così gli Stati Uniti, potenza principe ma declinante, riprendevano fiato col migliorare della loro economia, mentre la Cina, Paese in ascesa, doveva da un certo momento in poi fronteggiare un imprevisto calo della crescita, peggiorato da una corruzione diffusa a tutti i livelli.

L'Unione Europea, nel frattempo, annaspava, prigioniera di crisi diverse, che si succedevano senza interruzione. L'India accelerava, per contro, la sua marcia, mentre altri BRICS, come il Brasile ed il Sud Africa, evidenziavano in pieno la fragilità del loro slancio iniziale.

La Russia era in evidente ripresa, al punto da poter sperare di recuperare buona parte del ruolo ricolto un tempo dalla Unione Sovietica.

La Turchia osava troppo nell'ambito del caos islamico e doveva, quindi, parzialmente ripiegare, cercando di ricostruire la sua ormai compromessa rispettabilità attraverso una rinnovata interazione con l'Unione Europea ed in ambito NATO.

A fianco degli Stati, si affermavano, poi, altri protagonisti, capaci di mobilitare e motivare enormi masse d'uomini, di dar vita a movimenti armati, che potevano col tempo trasformarsi in veri e propri eserciti, di rimettere in discussione confini, strutture politiche e modi di vita, che per lungo tempo erano stati tranquillamente accettati.

In nome della religione, il mondo islamico dava inizio ad una vera e propria "guerra mondiale a pezzi", che se, da un lato, opponeva la movenza sciita a quella sunnita, dall'altro, si esprimeva con un ulteriore conflitto, meno palese e combattuto sopra tutto per *proxies*, mirante ad affermare la superiorità dell'una o dell'altra potenza regionale nell'ambito dell'ecumene sunnita.

Ci troviamo, quindi, in un particolare momento storico, in cui tutto è cambiato rispetto al passato. Lo scenario non è più quello di venticinque anni fa, ma è radicalmente mutato. Gli interessi non sono più gli stessi e molte volte sono cambiati anche i valori, che ne determinano la definizione.

Gli amici di un tempo non sono più amici. O forse lo sono ancora per alcuni aspetti, mentre per altri la valutazione andrebbe fatta di volta in volta, quasi momento per momento.

Anche alcuni dei nemici non sono più così ineluttabilmente ed irreversibilmente nemici come erano un tempo. Su parecchi punti i nostri interessi ed i loro possono coincidere e, tra l'altro, molte volte ci ritroviamo ad avere nemici comuni, cosa che secondo la vecchia e saggia regola per cui " il nemico del mio nemi-

co è mio amico" dovrebbe indurci a fare insieme i pezzi di strada che abbiamo in comune.

Nell'accettare questa nuova condizione siamo, però, rallentati da almeno due grandi remore. La prima consiste nel fatto che una situazione tanto mutevole richiederebbe da parte nostra o per lo meno da parte dei nostri *leaders*, una flessibilità intellettuale, di decisione e di azione che non siamo ancora assolutamente in condizione di esprimere.

La seconda deriva dal modo in cui risuliamo tutti vincolati, in maniera estremamente costringente, da un corsetto di legami difficilmente modificabili, una corazza che in altri tempi ci ha protetti, ma che ora rischia di soffocarci.

Le tre maggiori organizzazioni internazionali, di cui facciamo parte continuano, infatti, a vivere nel passato e ad illudersi di vivere nel presente. Limitati o nulli sono, invece, i loro sforzi per tentare di proiettarsi nel futuro, dominate come esse sono da oligarchie che, con notevole miopia politica, mirano più alla preservazione di quanto conseguito nel passato che ad affrontare correttamente i problemi del mondo d'oggi.

Le Nazioni Unite riflettono ancora nella composizione del Consiglio di Sicurezza il mondo del 1945 e non sono state capaci di modificare di una virgola le regole che vigevano allora e vigono tuttora.

L'unico tentativo serio di cambiare questa situazione è fallito alcuni anni fa e di questa sconfitta strategica del buon senso e dell'interesse collettivo noi italiani, che pure in quella occasione ci battemmo sul piano tattico in modo straordinariamente brillante, portiamo una buona parte della responsabilità.

Così continuiamo a convivere con l'assurdità di un miliardo di indiani non rappresentati fra i Membri permanenti del Consiglio, mentre la Francia e l'Inghilterra fruiscono ancora di un ingiustificabile diritto di *veto*.

Non c'è da meravigliarsi se poi, allorché si riunisce l'Assemblea Generale annuale, il Segretario Generale Ban Ki Moon si rivela il primo dei critici, attaccando con un discorso violentissimo, come ha fatto nel 2015, il modo in cui l'egoismo degli Stati membri e l'obsolescenza delle regole finiscono col far sì che il

Consiglio di Sicurezza sia divenuto il peggiore dei freni per l'attività istituzionale dell'intera organizzazione.

Il Patto Atlantico, un tempo chiara espressione del legame esistente fra l'Europa e gli Stati Uniti nell'affrontare un nemico comune, che minacciava i valori condivisi e la sicurezza delle due sponde dell'Oceano, ha quasi completamente perso quella caratterizzazione politica, che era alla sua base e rappresentava la sua grandezza.

Resta, però, pressoché intatta la NATO, cioè l'Organizzazione militare che l'Alleanza esprime, anche se ormai i suoi membri sono divenuti tanti e con interessi tanto contrastanti fra loro da rendere estremamente difficile conseguire un consenso che sia un consenso vero e non ottenuto in maniera leonina. Vale a dire forzando alcuni degli Stati più deboli ad accettare comportamenti che essi avrebbero certamente rigettati, se avessero avuto la possibilità di scegliere liberamente.

È quanto è avvenuto almeno due volte con noi italiani, prima obbligati a combattere contro quei serbi, che per cento anni ci avevano aiutato a non far scendere l'influenza tedesca nei Balcani a sud della Croazia; poi, costretti a prendere le armi contro Gheddafi - che noi sapevamo tiranno, ma in pari tempo insostituibile pilastro di stabilità per tutta l'area arabo berbera del Nord Africa - per evitare che le installazioni petrolifere del nostro ENI in Libia fossero rase al suolo dall'Alleanza a beneficio di altri membri dai denti particolarmente lunghi.

E non è che, in tempi più recenti, la situazione sia migliorata, se si considera come nel caso dell'Ucraina l'azione della NATO abbia tenuto in gran conto l'ostilità di Washington verso Mosca, nonché le paure degli Stati del Nord/Est europeo, ma non abbia affatto considerato l'interesse di una Italia, che dipende molto dalla Russia sul piano energetico e, nel contempo, la considera un *partner* indispensabile per la soluzione dei problemi arabo/mediterranei, che essa ritiene prioritari.

Fino a qualche tempo fa, in ogni caso, la presenza del Grande Fratello statunitense all'interno della organizzazione garantiva il fatto che tutti noi avremmo potuto contare su di lui per l'esercizio di un ruolo guida, cui avrebbe corrisposto anche, come

avvenuto nella gestione del decennio di crisi jugoslava, un contributo di forze adeguatamente commisurato.

La nuova dottrina strategica del Presidente Obama, tradottasi nella pressoché totale cessazione dell'impegno nell'area arabo mediterranea, rischia, però, di costringerci a dover aumentare in maniera forse sopportabile, ma certamente non gradita, il nostro impegno nel settore della sicurezza.

Per di più, ciò avverrebbe con ritorni molto limitati, considerato come gli Stati Uniti procedano al ritiro delle loro forze – per la prima volta dalla fine della Seconda guerra mondiale non vi è in questo momento una sola portaerei americana in grado di entrare in azione in un teatro mediterraneo o medio orientale – ma pretendano di mantenere intatta la loro influenza, nonché la capacità di condizionare con le loro scelte l'intero scacchiere.

È nel nostro interesse tutto questo? Possiamo continuare a considerare la NATO e gli Stati Uniti come incondizionatamente amici, allorché si assumono iniziative in questo settore?

La materia meriterebbe più approfondita riflessione come lo avrebbe meritato quell'invito all'ingresso del Montenegro nella Alleanza, deciso nella più recente riunione dei Ministri degli Esteri, cui anche noi abbiamo aderito senza obiezioni, nonostante fosse ben chiaro che esso avrebbe contribuito a peggiorare ulteriormente i già tesi rapporti occidentali con la Russia.

A concludere il ventaglio delle organizzazioni, almeno teoricamente amiche, vi è, infine, l'Unione Europea, che da anni rimbalza di crisi in crisi, tentando di curare malattie gravi con i cerotti e rifiutandosi di compiere scelte, che pure i fatti hanno da tempo evidenziato non soltanto come indispensabili, ma altresì come non ulteriormente dilazionabili.

Al di là di tutte le critiche che si potrebbero rivolgere ad un'Unione ancora priva di una Politica Estera e di Sicurezza Comune, malgrado i rischi che tutti noi stiamo correndo, vi è da evidenziare come anche essa abbia trascurato per più di venti anni il fronte Sud a beneficio di quello Nord/Est e come, anche nel caso dei migranti, si sia attivata seriamente solamente quando si è aperta la rotta balcanica, che indirizzava il flusso verso l'area della Germania e dei suoi satelliti mitteleuropei.

Anche sul modo in cui l'Italia è stata lasciata sola a fronteggiare l'ondata che si incanala in Libia e sul come essa sia tuttora rimproverata per non riuscire a volte a contemperare umanità della accoglienza e pratiche che potrebbero consentire domani ad altri Paesi europei di rinviarci, grazie ad un regolamento folle, chiunque sia entrato in area comunitaria dalle nostre frontiere, ci sarebbe da discutere, e parecchio!

Non è, in ogni caso, che con gli Stati le cose vadano meglio di quanto esse non procedano con le organizzazioni.

Degli Stati Uniti, il maggiore ed il primo dei nostri storici amici, qualche cosa è stato già detto. Almeno un accenno va, però, fatto anche alla Iniziativa del Trattato per il Commercio Trans Atlantico, uno strumento molto discusso, che avrebbe forse effetti immediati di stimolo allo scambio commerciale re-ciproco, ma che alla lunga sancirebbe una posizione permanente di socio di minoranza per l'Unione Europea.

Cosa del resto pienamente in linea con la politica di un Presidente degli Stati Uniti che non perde occasione per dichiarare come non consentirà mai che qualcuno, fosse pure l'Unione Europea, possa crescere sino ad insidiare in qualche maniera il primato del suo Paese nel mondo.

Anche la "cintura di amici", che ci illudevamo di aver creato nel Mediterraneo islamico, è da tempo in via di dissoluzione.

La prima botta gliela hanno data le *Primavere arabe*, che noi abbiamo inizialmente osannato senza comprenderne appieno il significato, e che hanno fatto piazza pulita dei regimi più vicini all'Occidente, aprendo la strada ad alternative che, fatto salvo il caso tunisino, hanno permesso di scegliere unicamente fra il caos ed una inflessibile restaurazione.

In tale quadro, la pedina più pericolosa si è rivelata quella turca, considerato il modo in cui il duo Erdogan/Davidoglu, al potere ad Ankara, giochi con abilità e spregiudicatezza, usando come strumenti l'appartenenza del Paese alla NATO, nonché la funzione fondamentale, che esso svolge nel controllare la rotta balcanica dei migranti.

Nella sua ostinata ricerca della *leadership* in ambito sunnita, la Turchia cerca così in continuazione di coinvolgerci a fondo

nel caos siriano/iraqueno, una prospettiva che sarebbe, invece, nel nostro interesse evitare ad ogni costo.

Anche l'Egitto è sempre stato uno dei nostri migliori amici, il *partner* preferito della Italia sulla altra sponda del Mediterraneo. Lo è ancora? Certamente, se si esaminano le cose soltanto dal punto di vista della *real politik*, ma saremo sempre capaci di farlo senza cedere a tentazioni massimalistiche, che ci portino a bollare, come avvenuto altre volte, un regime nato con un colpo di stato e, quindi, privo all'origine di quella legittimità, che soltanto in parte le successive elezioni gli hanno restituito? Un altro interrogativo, l'ennesimo, che resta aperto.

Vi è da considerare, infine, come, mentre gli amici non possono più essere considerati soltanto come amici, anche i nemici non possano essere più visti solamente come nemici.

Due esempi soltanto, quello della Russia e quello della Cina. Della prima si è già in buona parte detto, in vari accenni sparsi fra le righe. Resta da sottolineare soltanto come il deciso intervento di Putin in Siria e la successiva apertura dei colloqui di Vienna abbiano evidenziato come Mosca risulti indispensabile per l'avvio di ogni realistica ipotesi di soluzione del conflitto in atto.

Il che si traduce nell'assurdo un po' schizofrenico di un Paese, che è nostro nemico allorché si parla di Ucraina o di possibilità di ulteriori allargamenti della NATO, mentre diviene nostro *partner*, quando si tratta di affrontare insieme il terrorismo islamico.

La Cina era ideologicamente un nostro nemico ed era veramente lontana. Ora, però, anche con essa le cose sono cambiate e parecchio andrebbe rivisto, soprattutto dopo che l'iniziativa per la riapertura ed il potenziamento delle vecchie vie marittime e terrestri della seta, propugnata e per buona parte finanziata da Pechino, ci ha aperto prospettive di forti incrementi di flussi commerciali già ora cospicui.

La Cina come amico, dunque? Non è del tutto sicuro, considerata la spregiudicatezza con cui Pechino ha moltiplicato i suoi rapporti con l'Africa, finendo sostanzialmente col sottrarre buona parte del continente alla influenza europea.

È finita, dunque - se non definitivamente almeno per il lungo periodo destinato a passare prima che la storia, fedele ai suoi cicli, rallenti di nuovo il proprio ritmo - la confortante epoca delle certezze, di cui parlavamo all'inizio.

Ci rimangono, così, l'ignoto da gestire e l'incertezza da affrontare giorno dopo giorno, mentre ogni cambiamento ed ogni crisi possono rivelarsi in pari tempo, come ci ripetiamo in modo tutto sommato un poco consolatorio, rischio ed opportunità.

Abituiamoci, quindi, a navigare a vista, con assoluta flessibilità e senza troppi schemi che rallentino la nostra corsa, trattando i nemici del momento come nemici del momento, chiunque essi siano, ma ricordandoci sempre che domani, o anche oggi stesso ma in altri settori, essi potrebbero essere o rivelarsi amici del momento.

Giuseppe Cucchi

L'INDUSTRIA EUROPEA DELLA DIFESA

di Michele Nones

Non è facile capire quale sia il vero stato di salute dell'industria europea dell'aerospazio, sicurezza e difesa alla fine dei primi 15 anni del nuovo secolo, soprattutto se si guarda alla prospettiva di medio termine più che a quella immediata.

I cambiamenti intervenuti nello scenario internazionale, infatti, hanno contribuito, in quest'ultimo periodo, a spingerla più in una prospettiva di competizione che di collaborazione, ma alla lunga la mancata soluzione dei suoi problemi strutturali rischia di comprometterne il futuro.

I suoi maggiori problemi sono stati e sono:

1) La crisi economica e finanziaria, che continua a farsi sentire in Europa e che ha fatto ridurre, chi più chi meno, gli investimenti militari (dai 43 miliardi di *Euro* del 2010, che corrispondevano al 22,1 per cento della spesa militare, ai 38 del 2013, che corrispondevano al 20,1 per cento).

2) Le conseguenze sul piano politico e sociale che hanno spinto Governi e Parlamenti a privilegiare programmi di acquisizione nazionali, più "immediati", ma tecnologicamente meno innovativi, rispetto a quelli europei (questi ultimi sono passati dal 22 per cento degli investimenti nel 2010 al 15 per cento nel 2013).

3) La mancata integrazione del mercato europeo della difesa, sia per il "protezionismo", sia per la scarsa lungimiranza dei *leaders* europei, condizionati da un'opinione pubblica ripiegata sui problemi interni (si stima che la parte aperta alla competizione rappresenti soltanto il 15 per cento circa del mercato continentale).

MICHELE NONES fa parte del Comitato direttivo dell'Istituto Affari Internazionali e ricopre presso tale istituto l'incarico di Direttore del Programma sicurezza e difesa, Ricopre altri importanti incarichi, tra cui quello di consulente della Presidenza del Consiglio per le attività nel campo della difesa.

4) La riduzione della già bassa spesa per la ricerca e l'innovazione tecnologica (dai 2,7 miliardi di *Euro* del 2006, pari al 1,3 per cento della spesa militare, ai 2,1 del 2013 pari all'1,1 per cento, mentre l'obiettivo dichiarato in sede europea e NATO è del 2 per cento) al cui interno è precipitata la quota destinata alla collaborazione europea (da 0,4 miliardi di *Euro* a 0,2).

5) Un'inevitabile forte spinta a cercare sbocchi sul mercato internazionale per compensare una domanda europea debole e frammentata, in competizione non soltanto con i tradizionali concorrenti (Stati Uniti e Russia), ma anche con i nuovi produttori (Cina, Brasile, Israele) e, per di più, fra i diversi gruppi e Paesi europei (velivoli da combattimento *Rafale* e Francia contro *Eurofighter* e Regno Unito-Italia-Germania-Spagna e contro *Gripen* e Svezia; fregate *Fremm* francesi contro *Fremm* italiane; elicotteri *Airbus Helicopter* contro *AgustaWestland*; velivolo da trasporto tattico C 295 di *Airbus Defence & Space* contro C 27 J di *Finmeccanica-Alenia Aermacchi*; sistemi elettronici *Thales* contro *Finmeccanica Selex ES*, ecc.).

6) L'assenza di nuovi programmi comuni europei, che consentissero di rafforzare il processo di integrazione del mercato europeo della difesa.

In questo quadro, l'aspetto più preoccupante è la scarsità di risorse destinate alla ricerca e innovazione tecnologica, perché questo significa che l'industria europea sta consumando il patrimonio di capacità accumulato fino all'inizio di questo nuovo millennio senza ricostituirlo.

Non va, infatti, dimenticato che i cicli di sviluppo di nuovi sistemi richiedono dai sette ai dieci anni e che le attuali generazioni dei principali equipaggiamenti europei sono già arrivate a completa maturità e si avviano all'ultima fase del loro ciclo di vita. Bisogna, inoltre, tener conto dei cambiamenti intervenuti nello scenario internazionale della sicurezza e difesa, dove la minaccia, rappresentata dai movimenti fondamentalisti islamici in Medio Oriente, Africa e Asia, ha dato nuova forza alle guerre asimmetriche.

Si può discutere fino a che punto l'asimmetria finisca con

l'allontanare i nuovi conflitti dallo stesso concetto di guerra, ma non sul fatto che si tratta di scontri armati.

La discussione non è soltanto accademica, perché nel sottofondo emerge la preoccupazione di non allarmare l'opinione pubblica dei Paesi democratici, spingendola a cambiare abitudini e stile di vita o a rinchiudersi in una logica isolazionista; cioè proprio gli obiettivi perseguiti dal terrorismo islamico.

Le guerre asimmetriche, per altro, si caratterizzano per un elevato livello di imprevedibilità per quanto riguarda la localizzazione, la provenienza della minaccia, il momento in cui si manifesta, l'evoluzione, la durata.

In altri termini, uno dei suoi tratti caratteristici è l'incertezza. Di qui, un profondo cambiamento sul modo di contrastarle e, quando necessario, combatterle. Anche sul piano degli equipaggiamenti alcune esigenze tendono a prendere il sopravvento.

La prima riguarda la protezione del personale militare e civile. Le guerre asimmetriche comportano che, insieme alle azioni militari, si sostenga il miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni coinvolte, garantendone anche la sicurezza.

Il terrorismo fanatico non rispetta per definizione alcuna regola e non attribuisce valore alla stessa vita dei suoi seguaci. Vi è, di conseguenza, un altissimo rischio per chiunque operi sul campo. Servono, quindi, protezioni individuali più efficaci e portabili per poter essere usate continuamente e mezzi protetti per potersi spostare (oltre che quelli terrestri, anche gli elicotteri sono necessari in ragione delle distanze o della rete stradale).

Ma servono, soprattutto, equipaggiamenti in grado di individuare gli IED e di inibirne lo scoppio (quasi sempre innescato a distanza). La stessa esigenza di individuazione preventiva riguarda le auto-bomba e i *kamikaze*.

È un'esigenza prioritaria, perché l'opinione pubblica occidentale non sembra poter accettare facilmente troppe perdite nella partecipazione alle missioni internazionali, compresi i tecnici e gli esperti civili necessari per garantire la ricostruzione e la riorganizzazione dei Paesi interessati.

E lo stesso successo di questi interventi è legato anche alla ca-

pacità di proteggere le forze di sicurezza locali, che devono essere ricostituite, e la popolazione civile.

La seconda esigenza è quella legata a sorveglianza del territorio, controllo delle persone, individuazione di armi ed esplosivi, intercettazione delle comunicazioni. Questa attività richiede l'impiego di una grande quantità di personale addestrato e sistemi elettronici avanzati per la raccolta delle informazioni, ma, soprattutto, per la loro elaborazione.

La quantità di informazioni disponibili è destinata a crescere: il vero problema è quello di poterne ricavare tempestivamente indicazioni utili per prevenire gli attacchi o per contrastarli sia nelle aree che i movimenti terroristici controllano o in cui cercano di espandersi, sia nei Paesi che sono colpiti da attentati e attacchi mirati.

In questi ultimi, si possono anche presidiare il territorio e gli obiettivi sensibili, ma, come l'attacco alle Torri Gemelle aveva indicato e poi gli attacchi in Tunisia e la recente esperienza parigina hanno confermato, i terroristi colpiscono luoghi di incontro imprevedibili e, quindi, difficilmente difendibili. Il principale obiettivo è, quindi, quello di individuarne gli esponenti, controllando gli spostamenti e le comunicazioni.

Questo richiede, primariamente, velivoli e satelliti per l'osservazione e l'intercettazione. Fra questi mezzi sono diventati fondamentali i velivoli a pilotaggio remoto.

Il controllo continuo di vaste aree è possibile soltanto attraverso una flotta di velivoli, che possano muoversi anche a basse velocità, che abbiano dimensioni, consumi e rumorosità ridotte e che non siano vincolati alle limitazioni fisiologiche o al rischio di perdita dei piloti.

La natura asimmetrica delle guerre fa sì che il controllo debba essere svolto sistematicamente e che le informazioni debbano essere tempestive, perché gli obiettivi si spostano e si possono nascondere rapidamente, dal momento che non sono mai forze numericamente elevate o dotate di mezzi pesanti. Peraltro, la ferocia, che caratterizza i terroristi islamici, rende estremamente pericoloso l'impiego di piloti, che potrebbero essere catturati e utilizzati per condizionare le opinioni pubbliche dei loro Paesi.

La terza esigenza è quella di sistemi d'arma e munizionamento ad elevata precisione. L'intervento all'interno di centri abitati, dove operano i fondamentalisti islamici, richiede la capacità di colpire obiettivi limitati e circoscritti. La limitazione dei cosiddetti "danni collaterali" è determinata sia da ragioni etiche, sia dalla necessità di non inimicarsi la popolazione civile.

D'altra parte la dispersione dei vertici e dei seguaci dei movimenti terroristici islamici nei centri abitati e l'assenza di significative strutture di addestramento, di gestione e di comando costringe a moltiplicare il numero degli interventi che devono essere, quindi, i più selettivi possibili. Anche in questo campo i velivoli a pilotaggio remoto sono destinati ad assumere un ruolo sempre più importante, grazie alla loro grande autonomia che può consentire di tenerli in volo e averli pronti ad operare con un minimo preavviso e a costi ridotti.

Queste esigenze più urgenti non consentono, però, di trascurare il ventaglio dei sistemi d'arma "tradizionali". Se non altro ai fini della deterrenza è, infatti, indispensabile che ogni Paese avanzato mantenga, singolarmente e collettivamente nel quadro delle sue alleanze, efficaci capacità militari. In questa visione il processo di internazionalizzazione delle economie nazionali, insieme al mercato energetico e a quello delle materie prime, hanno trasformato radicalmente il concetto di difesa degli interessi vitali, attribuendogli una dimensione globale prima sconosciuta.

Occorre, inoltre, tener presente che, anche nelle guerre asimmetriche, determinati sistemi d'arma "tradizionali" continuano a dover essere utilizzati: lo si è visto in Afghanistan e lo si vede nell'attuale guerra all'ISIS, dove i cacciabombardieri o gli elicotteri da combattimento, ma anche i veicoli armati, sono utilizzati massicciamente.

Il problema, caso mai, sta nelle loro caratteristiche, perché quasi tutti concepiti durante la *guerra fredda* in una logica di contrapposizione con mezzi nemici analoghi: oggi devono essere utilizzati in conflitti a minore intensità e risultano, quindi, eccessivamente esuberanti e costosi.

Valga per tutti l'esempio del *Tornado*, concepito per poter contrastare un potenziale massiccio attacco di mezzi corazzati

del Patto di Varsavia lungo la Cortina di ferro o svolgere una rappresaglia nucleare contro l'URSS e oggi impiegato per attaccare obiettivi militari secondari a cavallo fra l'Iraq e la Siria. Un non senso in termini di costo/efficacia, ma una scelta inevitabile in mancanza di alternative.

Altri due aspetti da considerare nell'ammodernamento degli equipaggiamenti sono il costo del mantenimento e consumi e la disponibilità di componenti, parti e apparati duali.

Nel primo caso, bisogna accettare la logica del costo di vita degli equipaggiamenti, sostituendoli anche prima della fine della loro vita operativa, quando il nuovo investimento, distribuito sull'intera vita e considerando il maggiore tasso di disponibilità, risulta più conveniente economicamente rispetto al mantenimento del vecchio sistema.

Basterebbe applicare il buon senso del padre di famiglia: non si tiene la vecchia lavatrice se continua a rompersi e se consuma molto più della nuova e, anzi, conviene cambiarla per tempo, senza averci speso troppi soldi e senza rimanere senza, non avendo poi il tempo e la possibilità di scegliere la soluzione più conveniente.

Nel secondo caso, bisogna approfittare dell'innovazione di prodotto e di processo, che sta caratterizzando le economie avanzate, grazie all'impetuoso sviluppo di alcuni segmenti del mercato civile (aerospazio, comunicazioni e trasmissione dati, informatica, microelettronica, nuovi materiali, ecc.) e di quello della sicurezza (dove molte esigenze sono simili a quelle militari). Bisogna, invece, concentrare gli investimenti pubblici e privati sulle attività sistemistiche e su quelle componenti, parti e apparati specifici, che interessano soltanto gli equipaggiamenti militari.

In termini generali, quindi, se la potenziale domanda militare europea potesse esprimersi apertamente, per l'industria europea vi sarebbero ampie possibilità di crescita delle capacità tecnologiche e produttive. Ma le risorse finanziarie disponibili sembrano, invece, destinate a rimanere nell'attuale ordine di grandezza, anche se sicuramente un po' maggiori.

Se dovessero essere tutte assorbite dalle necessità più urgenti a livello nazionale, è difficile che si possano finanziare gli in-

dispensabili salti generazionali nei vari segmenti del mercato della difesa.

L'unica possibilità e speranza è che si avvii una fase di sviluppo di nuovi sistemi europei, che consentano, da una parte, di utilizzare co-finanziamenti europei, e permettano, dall'altra, di concentrare le limitate risorse su almeno un programma per ogni segmento.

Per rafforzare il processo di integrazione dell'Europa della difesa, bisogna, però, passare da un approccio soltanto "regolamentativo" (regole comuni per gli acquisti e i trasferimenti intracomunitari che, per altro, continuano ad essere scarsamente applicati) ad uno "incentivante" (a livello finanziario e fiscale, diretto e indiretto).

Fra le misure che potrebbero essere adottate a livello europeo vi sono:

- il finanziamento della ricerca e sviluppo di prodotti militari nel prossimo Programma Quadro post 2020, mentre, fino ad ora, è stato possibile soltanto aggirare parzialmente l'attuale esclusione finanziando i prodotti duali;
- l'acquisto da parte della Commissione e delle Agenzie europee (ad esempio, *Frontex*) di un certo numero di sistemi destinati allo svolgimento di missioni internazionali europee o alla realizzazione di politiche europee (*in primis*, il controllo delle frontiere esterne, ma anche la sicurezza dei trasferimenti intracomunitari di persone e prodotti).

Questo consentirebbe di assicurare ai sistemi europei un "cliente di lancio" e fisserebbe uno *standard* europeo per quei sistemi, incentivandone l'acquisizione da parte degli Stati membri (anche grazie alla riduzione dei costi, dovuto al co-finanziamento dei costi di sviluppo e al maggiore mercato);

- la detassazione IVA sugli equipaggiamenti militari derivanti da programmi di collaborazione europea;
- l'esclusione degli investimenti in programmi di collaborazione europea dal calcolo dei parametri del Patto di Stabilità;
- la possibilità di utilizzare i finanziamenti della Banca Europea degli Investimenti per i programmi di collaborazione europea.

Queste misure sarebbero, peraltro, giustificate dall'aver come tratto comune, il carattere "europeo" degli investimenti, che ne sarebbero agevolati. A questo fine, dovrebbe essere certificato con una specifica procedura gestita dalla Commissione Europea col supporto di EDA, in modo da far emergere non la somma delle esigenze nazionali, quanto le effettive esigenze europee.

Alcune di queste misure potrebbero, ad esempio, essere testate sul velivolo europeo a pilotaggio remoto di prossima generazione, che potrebbe essere sviluppato a fine decennio, sempre che si concluda positivamente nel 2018 lo studio di fattibilità del MALE 2025.

In quest'ultimo programma sono coinvolte Francia, Italia, Spagna con il coordinamento della Germania. Se i quattro Paesi troveranno un accordo sulle caratteristiche del nuovo velivolo, tali da realizzare un salto generazionale rispetto a quelli oggi disponibili, l'Europa avrebbe la possibilità di recuperare l'attuale ritardo, sviluppando un mezzo altamente competitivo e innovativo, aumentando la sua autonomia strategica e favorendo la crescita tecnologica complessiva dell'industria aerospaziale ed elettronica.

Per quanto riguarda la sua struttura, l'industria europea dovrebbe realizzare una seconda fase di concentrazione e razionalizzazione, dopo quella avvenuta venti anni or sono. I nodi da sciogliere sono da tempo conosciuti.

La concentrazione di alcune attività, dove la competizione globale non consente di avere più di un competitore europeo, come le future grandi unità navali o i velivoli da combattimento o, al massimo due competitori, come nei veicoli terrestri o nei satelliti.

La specializzazione dei grandi gruppi transnazionali, che devono rafforzarsi nelle loro aree di eccellenza tecnologica e produttiva, abbandonando quelle dove non possono raggiungere le soglie critiche per essere competitivi.

La concentrazione e l'internazionalizzazione della *Supply chain*: i subfornitori europei sembrano tarati più sui rispettivi mercati nazionali che per un mercato continentale.

Questo comporta, tuttavia, che vi si devono poter muovere con la stessa flessibilità con cui hanno operato fino ad oggi all'interno dei loro confini nazionali e che la loro nazionalità non deve essere un elemento distorsivo del mercato, come è, invece, oggi.

Mai come in questo momento è, quindi, necessario che l'Europa dia un chiaro e forte segnale della volontà di rafforzare le sue capacità di sicurezza e difesa e di contare come grande potenza in un mondo sempre più globalizzato. In caso contrario, molte nubi si addenseranno sul nostro orizzonte.

Michele Nones

LE ANSIE E LE SPERANZE DEL NUOVO ANNO

di Aldo Rizzo

L'anno 2015 sembrava orientato a chiudersi tra segnali contraddittori, ma non disperanti.

Quelli positivi erano di vario genere, non tutti omogenei e riconducibili a un filo comune, ma ciascuno con un suo significato costruttivo, con una potenzialità di apertura al dialogo e alla collaborazione internazionale.

Pensiamo, da ultimo, all'incontro, per quasi un secolo impensabile, tra i Presidenti della Cina e di Taiwan, alla stretta di mano tra due figure storicamente alternative quanto la guerra (a lungo progettata dalla Cina per annettersi la Provincia ribelle) e la pace (che gli eredi del Kuomintang intendevano come riconoscimento e garanzia della propria indipendenza).

Con un significato analogo, e con prospettive di sviluppo più vicine e concrete, si poteva annoverare la fine della Guerra fredda tra gli Stati Uniti e Cuba, che aveva minacciato, 53 anni fa, di portare il mondo intero a una guerra "iper calda".

Segnali positivi anche da un'altra storica crisi, questa volta nel Mediterraneo, quella dell'isola di Cipro, dove finalmente, dopo quasi mezzo secolo, le parti greca e turca sembravano vicinissime a un piano di riunificazione, da realizzare al più tardi entro il 2016.

E poi l'accordo tra gli Stati Uniti e l'Iran, che scongiurava, per un tempo prevedibile, la minaccia di un armamento nucleare di Teheran, che avrebbe innescato una corsa alla Bomba tra i nemici arabi degli ayatollah persiani. E, nel contempo, l'uscita di un grande Paese, dalla grande storia, ma anche di grandi

ALDO RIZZO, giornalista e saggista politico, è autore di vari volumi di storia e di politica internazionale. Il più recente, Un anno un secolo. Il mondo dopo il 2010, Aragno.

e temibili sfide all'Occidente, da un autoisolamento, incompatibile con ogni progetto, o speranza, di stabilità del cruciale, drammatico, Medio Oriente.

Alti e bassi nel rapporto diretto tra le due superpotenze militari, America e Russia, ma con tendenza, se non al superamento di divergenze e contrasti, specie sull'Ucraina, a un miglioramento del rapporto in sé. Fatta salva l'imprevedibilità di Putin.

Dal canto suo, Obama, di cui si preparavano bilanci frettolosamente negativi per il suo doppio mandato, poteva aspirare a un giudizio finale sulla "sua" America di tutt'altro tipo. Anche per la politica economica, che faceva degli Stati Uniti la punta avanzata e quasi l'emblema di un'uscita, non ancora definitiva, ma assai promettente, dalla crisi globale seguita al 2008.

Naturalmente, questi dati positivi non esaurivano il quadro internazionale, nella seconda metà del 2015. Tutt'altro. Ben presenti, e forse prevalenti, erano i dati negativi.

Il terrorismo islamista aveva aperto l'anno il 7 Gennaio con l'attacco a Parigi, con al centro il massacro della redazione di un giornale scomodo, ma a maggior ragione simbolo di libertà, come "Charlie Hebdo". E la rivelazione conseguente, o la coferma, di quanto forte fosse ormai la minaccia del sedicente Stato Islamico in Iraq e in Siria (ISIS). E la dimostrazione, anche, di un Occidente, e in particolare di un'Europa, ancora incapace di meditare e organizzare una risposta concorde e adeguata.

La mancanza di una vera e concreta unità si vedeva in un altro, non meno drammatico problema, quello di una migrazione di massa dall'Africa e in parte dall'Asia verso l'Europa, che aveva ormai connotati epocali.

Tuttavia, la percezione complessiva non era disperante. Nel senso che, tra notizie di opposto segno, c'era motivo, certamente, di preoccupazione, anche seria, ma non di un vero e proprio allarmismo. Il quadro era molto complesso e in esso bisognava muoversi, senza illusioni, ma non senza qualche concreta speranza.

Ma arriva il 13 Novembre. Un giorno che diventerà una data simbolo di violenza e di morte, come l'11 Settembre 2001. Ancora Parigi e ancora l'ISIS, ma su una scala ben più ampia e sconvol-

gente di quella, pur così tragica, del 7 Gennaio. 130 morti e centinaia di feriti. Una notte di terrore puro. Una dimostrazione di assoluta ferocia in una città, che forse più di ogni altra può essere considerata il cuore dell'Europa.

Il Presidente Hollande dice: "È la guerra". È d'accordo, nei fatti se non nelle parole, il russo Putin, che ha subito, due settimane prima, l'esplosione di un aereo civile sul Sinai, con 224 vittime, rivendicata anch'essa dall'ISIS.

Il 13 Novembre 2015 cambia il quadro internazionale, perché il terrorismo islamico ha fatto un "salto di qualità", un cambio di passo. Non per il numero delle vittime, che si aggiungono a quelle dell'aereo russo (in altri casi il bilancio era stato anche peggiore), ma per il tipo e per l'entità politica della sfida, che colpisce e "punisce" i due Paesi più militarmente impegnati contro l'ISIS e ricatta, con la minaccia di "sanzioni" simili quanti potrebbero seguirne l'esempio. Con ciò stesso, diffondendo ansia e paura, a volte quasi apocalittica, tra le popolazioni teoricamente o potenzialmente interessate. Senza sottovalutare gli effetti possibili o probabili di un panico diffuso sulla fiducia nella ripresa dell'economia globale.

L'ISIS è il risultato di una lunga storia del terrorismo. Si può partire dai "sicari" (da "sica", spada corta) dell'antica Palestina ebraica, che colpivano gli occupanti romani o i loro amici, subito scomparendo tra la folla. O, vari secoli dopo, nel nuovo mondo islamico, dalla setta degli "assassini" (da "hashishhiyyun", consumatori di hashish), estremisti sciiti autori di incursioni rapide e sanguinose contro cristiani e sunniti, specialmente (vedi il caso) tra Siria e Iraq.

Sono due esempi, tra i tanti possibili, di quale "filosofia" anima il terrorismo fin dalle origini. Le filosofie in realtà sono due: quella etnico-irredentistica, che punta al recupero di patrie o territori perduti; e quella ideologico-religiosa, che più dell'altra propizia l'intransigenza fideistica fino al fanatismo.

Il terrorismo islamico contemporaneo, cioè da dopo la Seconda guerra mondiale, nasce dal primo filone, dai Palestinesi questa volta anti-ebraici, o meglio ormai anti-israeliani, che cercano nella guerriglia e nel terrore il modo di opporsi alla schiac-

ciante superiorità militare del nuovo Stato degli ebrei. Ma poi si sposta progressivamente nel secondo, a partire soprattutto dall'invasione sovietica dell'Afghanistan del 1979 e dalla quasi contemporanea rivoluzione khomeinista in Iran.

La resistenza antisovietica, massicciamente appoggiata dagli Stati Uniti nel clima della guerra, acquista connotati sempre più ideologico-religiosi, quindi anti-russi quanto e ancor più anti-occidentali. Lì, sotto la guida crescente di Osama bin Laden, nasce Al Qaeda. Con quel che ne segue, fino alle Torri Gemelle.

Lo scenario si è ripetuto in Siria negli ultimi cinque anni, quando quella che doveva essere un'altra *Primavera araba*, cioè la lotta popolare contro il regime di Assad e per la democrazia, è stata prima inquinata e poi egemonizzata dagli estremisti e dai fanatici religiosi (come in Italia ha raccontato con straordinaria efficacia, forte anche di una drammatica esperienza personale, l'inviato speciale della "Stampa", Domenico Quirico).

L'ISIS, da braccio iracheno di Al Qaeda, dopo la controproducente invasione americana del 2003, diventa una forza in proprio, alleata ma anche concorrente della vecchia organizzazione, costretta a un ruolo sempre più subalterno.

Rispetto a Al Qaeda, pur autrice di un attentato storico agli Stati Uniti, l'ISIS (o Daesh, secondo l'acronimo arabo) ha ambizioni maggiori o diverse, sorrette da un'inedita strategia territoriale.

Finisce per occupare materialmente e durevolmente la maggior parte della Siria, in aggiunta a un cospicuo settore del confinante Iraq, e fa di questo territorio, popolato da 7-8 milioni di abitanti e ricco di risorse energetiche, la base, tutta sunnita, di un Califfato, dalle aspirazioni non soltanto mediorientali, ma mondiali (in Africa, ha già teste di ponte in Libia, Somalia e Nigeria).

Ciò procura all'autoproclamato Stato Islamico e al suo Califfo (cioè "successore" di Maometto) Al Baghdadi una forza di attrazione, che non ha mai avuto l'Al Qaeda di bin Laden e di Zawahiri, anche o soprattutto tra i giovani musulmani delusi e frustrati delle periferie occidentali e in particolare europee.

Infatti, l'Europa diventa, grazie ai militanti "interni", e in una fase di migrazioni massicce dall'Africa e dall'Asia, il primo obietti-

vo. Ma non l'esclusivo, perché il progetto è un Islam mondiale, intercontinentale, guidato dai sunniti e votato fino al martirio alla jihad, alla "guerra santa" contro il resto dell'umanità.

Questa è, dunque, la sfida, paragonata da Putin a quella di Hitler nel secolo scorso, e che, anche per la ferocia con cui è condotta, certamente merita una risposta dura. Ma dura in che senso? Questo è il problema conclusivo.

Dopo il 13 Novembre 2015, l'ONU ha dato via libera a "tutte le misure necessarie", ma la confusione è risultata grande. Bombe dei russi contro l'ISIS, ma anche contro i ribelli siriani anti-Assad. Bombe turche anche, se non soprattutto, sui curdi "indipendentisti", che poi sono i più efficaci nella lotta ai jihadisti nella zona di confine.

E, a un certo punto, turchi e russi sono stati molto vicini a uno scontro diretto, dopo l'abbattimento di un jet di Mosca, accusato da Ankara di aver violato, sia pure di poco, lo spazio aereo turco. Ne è risultata comunque una crisi grave, fortunatamente soltanto diplomatica.

La posta in gioco tra lo Zar e il Sultano (come i *media* definiscono Putin e Erdogan, in quanto eredi, forse nostalgici, di due Imperi, che furono storicamente nemici) è la sorte del Presidente-dittatore siriano, Bashar al Assad. Favorevole lo Zar e contrario il Sultano. Contrari anche gli Stati Uniti, che lo vorrebbero estromesso al più presto. Ma a trarre vantaggio da questa disputa in certo senso secondaria, data la situazione, è stata finora soltanto l'ISIS.

Quanto all'Unione Europea, la Francia ne chiese subito, oltre alla solidarietà, un aiuto concreto, invocando l'Articolo 42 del Trattato di Lisbona. E ottenne l'una e l'altro. A parole. Tant'è che Hollande, pur dialogando con i principali *partner* europei, da Cameron a Merkel e a Renzi, ha cercato la chiave di una vera soluzione strategica contro il terrorismo islamista recandosi a Washington e a Mosca.

Con risultati difficili da definire. Se l'obiettivo di Hollande era dar vita a una "grande coalizione", che comprendesse, decisa a tutto, anche le due superpotenze, Obama si è mostrato riluttante ad andare oltre i bombardamenti, già in atto, della

“sua” coalizione, magari con l’aggiunta di *blitz* di “reparti speciali”, mentre Putin si è detto favorevole, ma ponendo una serie di condizioni su Turchia, Assad e altro (si aggiungerà il caso del Montenegro nella NATO).

Nel frattempo, si sono visti dei ripensamenti in Europa, in particolare in Gran Bretagna e in Germania, con la richiesta di Cameron ai Comuni di autorizzare *raid* aerei anche britannici in Siria (poi accolta dopo un lungo e acceso dibattito) e con la decisione della Merkel di inviare alcuni *Tornado* tedeschi, ma con compiti di ricognizione.

Molto più cauta l’Italia, temendo soprattutto un’esplosione a noi assai più vicina, in quella Libia in cui c’è già un pezzo di ISIS. E in quel caso l’impegno italiano assorbirebbe ogni altra opzione.

Al di là di quanto ampia e coesa dovesse essere la coalizione, si è posta, e anzi imposta, un’altra questione, forse la principale. Quella della strategia specifica di una risposta vera e pesante alla minaccia globale del terrorismo islamista. Continuare con i bombardamenti dal cielo (affollato di aerei di Paesi spesso discordi) oppure è inevitabile l’impiego di forze di terra?

La seconda ipotesi è quella teoricamente più plausibile: i bombardamenti non bastano, non sono risolutivi, mentre possono essere gravi e politicamente controproducenti gli “effetti collaterali”, cioè sulla popolazione civile. Ma è la prima (pur senza escludere come estrema risorsa la seconda) quella preferita dagli analisti e dai Governi più responsabili e più realisti (a conti fatti, praticamente tutti). Non nel senso dei semplici bombardamenti, ma di una strategia più integrata e complessa.

Il confronto diretto tra eserciti nei campi di battaglia era inevitabile nelle guerre tradizionali o “simmetriche”, come quelle che si sono combattute in Medio Oriente dal 1848 al 1973. Ma i conflitti successivi, a partire dall’invasione sovietica dell’Afghanistan del 1979, i conflitti contro guerriglieri e terroristi, sono “asimmetrici”. E, quindi, favoriscono le forze apparentemente più deboli, ma in realtà più aggressive e imprevedibili.

Si pensi a quanto è successo in Afghanistan, appunto, e in Iraq, dove un impegno massiccio sul terreno non è riuscito a

produrre vittorie stabili, ma piuttosto ha finito per rafforzare i movimenti terroristici.

Si può immaginare che lo stesso accadrebbe con l'ISIS, che avrebbe buon gioco a mobilitare sempre più personale e risorse in nome della resistenza nazional-religiosa contro la "nuova crociata" degli Occidentali.

Quanto ai bombardamenti, da soli non bastano, però possono indebolire seriamente il nemico, se condotti con metodo e con insistenza su obiettivi ben definiti.

E, soprattutto, se integrati da altri importanti fattori, come il coordinamento effettivo e costante dell'*intelligence* tra gli alleati (in primo luogo in Europa), le misure preventive nei singoli Stati, il tentativo di isolare i più estremisti dai loro possibili simpatizzanti e finanziatori e appunto colpire anche con la forza le fonti dei loro proventi, dal petrolio ad altre forme di contrabbando.

E come, soprattutto, sul piano psicologico, la volontà e la capacità di non cedere al ricatto della paura, di restare fedeli ai propri valori, anche a costo di qualche sacrificio per i diritti dei cittadini, in nome della sicurezza.

Infine, lavorando più decisamente per la soluzione di crisi specifiche, da quella che ha diviso i siriani, provocando il caos, a quella israelo-palestinese, che è stata storicamente il primo brodo di coltura del terrorismo mediorientale.

Si vedrà. Certamente, il 2016, rispetto al 2015, è assai più carico di problemi e di ansie. C'è stata, nel passaggio d'anno, un'accelerazione della crisi. Che non è tra l'Occidente e l'Islam (questo non va mai dimenticato), ma tra il mondo della libertà e della tolleranza, pur non privo di colpe economiche e politiche, e un settore islamico estremista e fanatico, che, come è stato detto, "tradisce il suo Dio".

La lotta sarà lunga, perché altre violenze ci attendono, ma, se acceleriamo anche la risposta, il 2016 potrà essere un anno importante, forse decisivo. Anche recuperando, in senso lato, qualcuna delle speranze del 2015.

Aldo Rizzo

TRA OBAMA E PUTIN UN DIFFICILE EQUILIBRIO DI POTENZA

di Marino de Medici

“Boots on the ground” (truppe sul campo) è la prova del fuoco per i fautori di una maggiore partecipazione degli Stati Uniti nella conflittualità politico-militare della Siria ed al tempo stesso per coloro che si oppongono.

Per i primi, le operazioni aeree con bombardamenti intensificati su un fronte più vasto contro le forze dello Stato islamico (ISIS) in Siria ed Irak non sono sufficienti né adeguate alla missione distruttiva del Califfato islamico.

Per i secondi, è essenziale che Washington non soccomba alla tentazione di intervenire militarmente su una scala più vasta come contrappeso al coinvolgimento russo in Siria.

Il Presidente Obama, parlando al termine della riunione del G20 in Turchia, si è opposto in termini fermi e persino emotivi ad un intervento diretto degli Stati Uniti, affermando che “boots on the ground” costituirebbe “un errore”. Obama si è impegnato, invece, ad attenersi ad una strategia di “intensificazione” dell’impegno americano.

Quel che più stupisce negli Stati Uniti nel contrasto di valutazioni strategiche circa la necessità o meno di “boots on the ground” è che tra coloro che auspicano il dislocamento di soldati americani ci siano, oltre ai candidati presidenziali repubblicani, non pochi esponenti democratici e finanche funzionari del Pentagono, che dovrebbero evitare di mettere in discussione il pensiero delle autorità civili e, soprattutto, del Presidente Obama.

MARINO DE MEDICI è stato per molti anni corrispondente dagli Stati Uniti del quotidiano “Il Tempo”. Attualmente, collabora con pubblicazioni italiane e straniere.

È il caso del Segretario dell'Aeronautica Deborah Lee James, che ha recentemente sostenuto la necessità di impiegare forze terrestri, perchè a suo dire "la forza aerea può far molto, ma non tutto", in quanto non può "occupare territorio e, cosa più importante, governare un territorio". Di fatto, uno dei più accesi punti di contrasto tra Obama e i suoi critici è se trattare l'ISIS come uno Stato nemico convenzionale oppure una rete terroristica.

Il Presidente non sembra avere dubbi in materia: dobbiamo riconoscere - ha detto - che nel teatro di conflitto mediorientale non è in atto una guerra "convenzionale" e che gli Stati Uniti e i loro alleati "non possono impiegare tattiche militari usate nei confronti di uno Stato che attacca un altro Stato".

Di fatto, l'Amministrazione Obama ha dislocato una piccola forza terrestre, un centinaio di Forze speciali con una missione di addestramento e coordinamento militare nella Siria settentrionale. Aldilà' di questa limitata partecipazione, la posizione di Washington resta improntata a netta cautela.

La chiave per giudicare l'opportunità di un maggiore intervento è stata prospettata dalla Casa Bianca in questi termini: "la decisione presa dal Presidente è di intensificare il nostro appoggio alle nostre forze, che hanno registrato progressi contro l'ISIS", ripete il portavoce della Casa Bianca Josh Earnest.

Incidentalmente, i maggiori beneficiari delle incursioni dei bombardieri americani sono le forze curde Peshmerga nell'Irak settentrionale e i combattenti curdi YPG nel nord della Siria.

In pratica, gli Stati Uniti sono pronti ad impegnarsi più a fondo a favore di quei "gruppi che sono disposti a combattere l'ISIS mostrando capacità e motivazione".

L'impostazione strategica appare comunque legata alla valutazione che le crisi dello scacchiere mediorientale non si prestano a soluzioni ristrette.

In altre parole, Washington sembra aver maturato il convincimento che i problemi regionali richiedano uno sforzo sostenuto da una più vasta comunità internazionale. Ne è prova, del resto, il lento ma progressivo coinvolgimento dell'Iran in un dialogo più ampio sulle crisi mediorientali dopo gli accordi che circoscrivono il potenziale nucleare iraniano.

L'aspetto, chiaramente giudicato centrale, è che gli Stati Uniti evitano di rimanere coinvolti più a fondo semplicemente perchè la Russia si è impegnata fortemente ad agire in Siria per scongiurare lo sfacelo del suo pericolante cliente Bashar Assad.

Ma vi è un altro importante aspetto nella strategia mediorientale degli Stati Uniti. Il Presidente Obama, come i suoi predecessori, non intende pagare lo scotto di un eventuale ritiro e della percezione di aver fallito. Resta il fatto che la politica interna americana presenta un settore che lo spinge insistentemente ad adottare iniziative più aggressive nel Medio Oriente.

La stessa Hillary Clinton, ansiosa di manifestare la sua predisposizione all'impiego della forza militare, auspica il ricorso ad una *no fly zone* in Siria.

L'immediata risposta del Presidente Obama è stata che la Clinton dovrebbe sapere che il compito di un Presidente è di agire "in una maniera che serve gli interessi della sicurezza nazionale, ma che non si spinge in situazioni dalle quali non possiamo uscire o che non possiamo affrontare con efficacia".

Dopo aver liquidato la proposta di Hillary Clinton come una "mossa politica", Obama reiterava la sua intenzione di "lavorare il più possibile con i nostri *partner* internazionali".

L'opposizione interna alla presidenza Obama ha un'arma che usa senza mezzi termini: la Russia e l'Iran ormai dettano il futuro della Siria e gli Stati Uniti non dispongono di una strategia coerente per far fronte a questo scenario. Secondo i critici, Putin ha aggirato il fianco di Obama e ha creato l'impressione che questi ha abbandonato i suoi alleati essenziali nel Medio Oriente.

Ed ancora, secondo questa visione critica, i negoziati a Vienna rifletterebero il disperato tentativo americano di arginare l'*escalation* dell'intervento militare russo e iraniano in difesa di Assad. In aggiunta, questa interpretazione semina il dubbio circa possibili concessioni di Washington, prima fra tutte l'asserito riconoscimento che Assad è un elemento essenziale alla soluzione del conflitto in Siria.

In altre parole, la sopravvivenza di Assad è garantita dal presunto asse russo-iraniano, con buona pace di quello che gli Stati Uniti possono fare, o non fare, a questo riguardo.

La tesi secondo cui il coinvolgimento russo nel Medio Oriente è una sfida alla supremazia militare e all'influenza americana nella regione è una forzatura in una situazione regionale complessa ed imprevedibile.

Non vi è dubbio, infatti, che l'insufficiente coordinamento politico, la mancanza di coesione operativa e le esitazioni in seno alla coalizione militare facente capo agli Stati Uniti hanno notevolmente facilitato l'intervento russo in Siria.

Certo è che l'Arabia Saudita, la Turchia, la Giordania e gli Emirati non hanno agito di conserva e in collaborazione tra loro e con gli Stati Uniti. È, comunque, possibile, se non probabile, che un maggior sforzo americano in termini di assistenza e consulenza militare alle forze che combattono Assad riesca a compattare anche quei "gruppi" su cui conta Washington per smantellare il potenziale dell'ISIS ed il suo forte presidio nel corridoio che collega il centro siriano di Raqqa con la capitale irachena Bagdad.

L'intervento militare russo ha inevitabilmente risuscitato scenari da *guerra fredda*, in cui le nazioni arabe erano chiamate a scegliere tra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica. Ma da allora il mondo è cambiato, anche perchè sono scesi in campo nemici dichiarati dell'Occidente come il fronte islamico e l'ISIS.

Questo nuovo e drammatico sviluppo apre uno spiraglio ad una potenziale partecipazione russa a negoziati in seno alla comunità internazionale, con il consenso degli Stati Uniti.

L'ex Segretario di Stato Henry Kissinger, l'uomo che fece di tutto per tenere i Sovietici fuori del Golfo Persico, ha segnalato in un recente articolo sul "Wall Street Journal" che "gli obiettivi della Russia non richiedono la continuazione a tempo indefinito del regime di Assad". Secondo Kissinger, siamo in presenza di "una classica manovra di equilibrio di potenza per sviare la minaccia terroristica islamica sunnita dalla regione meridionale di frontiera della Russia".

Quel che Kissinger teme è che, nel tentativo di "stare a cavallo delle motivazioni delle parti in causa", la politica americana rischi di perdere la capacità di forgiare gli eventi. L'insuccesso dell'azione americana volta a generare una leva politica o mi-

litare per eliminare Assad avrebbe insomma creato un vuoto che la Russia, l'Iran, l'ISIS e altre organizzazioni terroristiche hanno ormai occupato.

Di converso, gli Stati sunniti del Golfo Persico, la Giordania e l'Egitto temono che la Siria si trasformi in un'altra Libia. Dal canto suo, Kissinger si dice convinto che la distruzione dell'ISIS sia più urgente del rovesciamento di Assad. La priorità, comunque, è di evitare che il territorio fin qui controllato da Assad divenga una roccaforte terroristica.

Un esame del quadro strategico in Siria non può sottovalutare gli interessi della Russia ad una transizione politica a Bagdad. Un eventuale intervento di forze terrestri russe in Siria avrebbe certamente gravi ripercussioni interne.

Putin riconosce l'attrazione che uno Stato islamico eserciterebbe sugli elementi radicali delle Repubbliche islamiche della Federazione russa. Molto più utile, invece, per Putin è rafforzare la sua presenza nell'equazione di potenza nel Medio Oriente.

Un'evoluzione in tal senso favorisce, tra l'altro, la possibilità di creare *safe zones* in Siria, dove i rifugiati troverebbero rifugio, uno sviluppo che quanto meno ridurrebbe il massiccio esodo dei migranti verso l'Europa.

La Casa Bianca spera che Putin valuti i dividendi di una transizione politica in Siria, senza escludere la prospettiva di un allentamento delle sanzioni finanziarie ed economiche adottate contro la Russia per l'aggressione in Ucraina.

In ultima analisi, entrerebbero in gioco le condizioni per la scomparsa di Assad, con positivi risvolti nella partecipazione dell'Arabia Saudita e dell'Iran al negoziato. Un'intesa con Putin è insomma un prezzo che Obama sembra pronto a pagare.

Marino de Medici

IL JIHAD ISLAMICO, GLI STATI UNITI E LE ISTITUZIONI ALLEATE

di Mauro Lucentini

Alla ricerca di un punto fermo in uno scenario geopolitico, che un analista americano ha definito “di terrificante complessità”, l’Amministrazione Obama lo ha trovato nella risoluta decisione di non esporsi più oltre, militarmente, nelle vicende del Medio Oriente.

“Noi non riteniamo che l’invio di truppe sia una soluzione del problema,” ha detto alla stampa uno dei principali Consiglieri del Presidente Obama per la sicurezza nazionale, Benjamin Rhodes, a proposito della lotta dichiarata contro lo “Stato Islamico” e dei suoi riflessi terroristici in varie parti del mondo. “L’ulteriore introduzione di truppe americane per combattimento [in Siria e in Iraq] non è il modo di fronteggiare la situazione”.

Altri esponenti dell’Amministrazione di Washington, parlando *off the record*, hanno dichiarato che le esperienze tratte finora dai vari interventi nello scacchiere mediorientale, a cominciare dall’invasione dell’Iraq nel 2003 e dalla precedente azione militare in Afghanistan, hanno confermato l’estrema difficoltà di raggiungere situazioni di stabilità e corrispondenti agli interessi americani in una cornice di contrasti religiosi e settari, e la necessità che siano le stesse popolazioni locali, inclusi i Governi esistenti, a trovare soluzioni di accordo.

Gli Stati Uniti sono disposti a continuare, ed anche ad incrementare, le azioni a distanza condotte in questi ultimi tempi nel settore aereo (incursioni aeree e uso dei droni contro particolari individui), nonchè lo scambio di informazioni di *intelligence* con altre nazioni; una politica, questa, che negli ultimi mesi ha prodot-

MAURO LUCENTINI, già corrispondente de “Il Giornale” di Montanelli dagli Stati Uniti, è autore di diversi libri, di cui i due ultimi, *Rome e Il Genio familiare*, sono usciti rispettivamente a Londra e a Cava de’ Tirreni.

to un notevole restringimento del territorio occupato dallo “Stato Islamico”. Ma questo è il massimo che essi ritengono di fare.

Questo atteggiamento, che suscita forti reazioni negative anche all’interno degli Stati Uniti e nel quadro delle decisive elezioni politiche del 2016, è comprensibile in un’Amministrazione, venuta originariamente al potere con la promessa di eliminare le conseguenze di quello che oggi è giudicato da una maggioranza dell’ambiente politico americano lo “storico errore” dell’intervento in Iraq, da parte della precedente Amministrazione.

Dopo uno sforzo militare ed economico ininterrotto su un arco di quasi tredici anni, l’Amministrazione americana si ritrova con un Afghanistan con intere Province nuovamente governate dal Taliban, l’Iraq e la Siria parzialmente occupate dallo “Stato Islamico” e ridotte a fare conto *in loco*, dopo un futile investimento di trilioni di dollari per creare forze autonome, all’appoggio militare degli indipendentisti curdi.

Si tratta di una sostanziale inversione della politica estera americana. I Consiglieri del Presidente, che si trovano tutti sostanzialmente d’accordo su questa nuova linea di assoluta moderazione negli interventi all’estero, sottolineano anche che una intensificazione degli interventi americani potrebbe portare a un indebolimento degli stessi Stati Uniti e poi alla loro impossibilità di difendere in altri teatri, come quello asiatico, i diretti interessi politici ed economici della nazione e dei suoi alleati.

Quasi a giustificare, con incredibile puntualità, questa nuova politica americana, dopo soltanto pochi giorni dagli spettacolari attacchi terroristici dello “Stato Islamico” in Europa, il Governo di Pechino ha annunciato l’impianto del suo primo avamposto militare fisso intercontinentale a Gibuti, prima assoluta nella storia della Cina, nonché dei rapporti internazionali. Si tratta, per ora, di una base di rifornimento navale, a 8.000 chilometri di distanza dalla capitale cinese e sull’orlo di una delle regioni più instabili e combustibili del pianeta.

Il nuovo orientamento della strategia globale americana, d’altra parte, è suscettibile di scatenare forze centrifughe e di frammentazione negli stessi apparati difensivi che il mondo occidentale si è creato dalla fine della Seconda guerra mondiale.

L'invito implicitamente e, *off the record*, anche esplicitamente rivolto ai Paesi europei minacciati o colpiti da attacchi terroristici ad aumentare individualmente la loro presenza in Medio Oriente minaccia di invalidare i rapporti con la NATO (un organismo già di per sè afflitto da crisi d'identità) e di indebolire, anzichè rafforzare, la struttura dell'Unione Europea .

Gli stessi appelli al patriottismo nazionale, derivanti dalla particolare minaccia terroristica, che pesa su Paesi ex coloniali come la Francia, il Belgio e la Gran Bretagna, fanno tornare in scena fantasmi del passato e, per quanto riguarda la Gran Bretagna, alimentano la corrente favorevole al distacco dall'Unione Europea.

Per non parlare dagli effetti dirompenti sui rapporti con particolari nazioni come la Turchia, dove sta arrivando al livello di ebollizione la questione dell'indipendenza curda, cioè della minoranza su cui ora stanno facendo ricorso gli Stati Uniti).

Per non parlare dei colpi assestati ai già fragili rapporti con la Russia, un capitolo a parte, ma quanto mai essenziale, del profondamente preoccupante scenario in via di sviluppo.

Altro capitolo, e ugualmente fondamentale, quello dei rapporti sia degli Stati Uniti, sia dell'Europa con Israele, una nazione che viene a trovarsi sempre più isolata, e questo in un nuovo momento di instabilità interna.

La nuova posizione anti-interventista con cui il Governo americano pensa oggi di poter tagliare il nodo gordiano dell'instabilità in Medio Oriente e dei suoi riflessi terroristici in Occidente e altrove, ha molti elementi di giustificazione, ma è altrettanto suscettibile di critiche, sia all'interno che sul piano estero, anche perchè selettiva e, in certo modo, tardiva.

È selettiva perchè mentre parla di astensione su vasta scala, poi continua ad asserire in pratica una profonda intrusione nelle vicende locali mediorientali.

Il caso di punta è quello della Siria, dove una disperata ricerca di soluzione della guerra civile in atto da cinque anni – che è anche il prologo più importante per un'azione decisiva contro lo "Stato Islamico" insediato in Iraq e in Siria – è ostacolata dal "veto" imposto da Washington alla permanenza al potere del Presidente Assad.

Essendo questo l'elemento chiave in un accordo che l'inviato delle Nazioni Unite, il diplomatico italo-svedese Steffan de Mistura, ha negoziato tra le principali parti in causa, e che tutte le altre parti sembrano disposte ad accettare, è chiaro che la imposizione assoluta da parte degli Stati Uniti (assecondati dalla Francia) rappresenta un intervento politico della più profonda importanza e molto difficile da giustificare.

Il Governo di Washington spiega la sua posizione con le azioni contrarie ai diritti umani, di cui imputa il Governo di Damasco nel suo sforzo di repressione della guerra civile. Ma che queste azioni siano realmente esorbitate da un legittimo ricorso alla forza per sedare un'insurrezione non è stato provato. Non spetta, poi, agli Stati Uniti, che giustamente dichiarano di non poter essere "i poliziotti del mondo", di provarlo.

Tanto meno spetta agli Stati Uniti di decidere unilateralmente l'atteggiamento che una maggioranza siriana deve prendere nei confronti del proprio Governo.

"Nessuno può o ha il diritto di imporre la forma e la composizione che dovrà essere assunta dal Governo siriano, se non il popolo siriano"; questa dichiarazione, inoppugnabile nel quadro di un sistema democratico come quello seguito dagli Stati Uniti, è stata fatta invece dal Presidente Putin, che è uno degli attori principali negli sforzi internazionali di soluzione della crisi siriana.

Un altro degli interessati, il *leader* dell'Iran Ali Khamenei, ha osservato nella stessa occasione: "Il Presidente della Siria esplica il suo potere sulla base di un consenso da parte della maggioranza del popolo siriano, al di là delle differenti vedute politiche, religiose e tribali; e gli Stati Uniti non hanno il diritto di ignorare questo voto e questa elezione."

La linea del Governo americano nel contesto siriano è inteniabile ed è normale che se ne ricerchi la giustificazione in contesti molto diversi da quelli citati dal Governo stesso.

Per esempio, nel fatto che il Governo siriano finora in carica ha sempre condotto una politica di amicizia proprio nei confronti del Governo russo e di quello iraniano.

Il primo ostracizzato dagli Stati Uniti per la propria condotta in altri contesti internazionali; il secondo sempre tenuto a distan-

za dagli Stati Uniti per le proprie origini rivoluzionarie, nonostante l'accordo internazionale, tanto faticosamente raggiunto, in materia atomica.

O anche nel fatto che il Governo siriano e quello iraniano siano stati i principali sostenitori della milizia e del movimento politico libanese Hezbollah, avversario di Israele.

Ma è evidente, se queste sono le ragioni, che inducono il Governo americano ad opporsi alla soluzione siriana propugnata da tutti gli altri interessati e che lascerebbe puramente e semplicemente il futuro del Paese nelle mani del popolo siriano in base a criteri elettorali e senza preclusioni preventive, che il Governo stesso non può, nel medesimo tempo, assentarsi dalla scena e imporre la linea che deve essere seguita, o opporsi a che il *vacuum* politico creato dal suo assenteismo sia riempito da altre nazioni come la Russia o l'Iran.

La decisione degli Stati Uniti di assentarsi da interventi diretti nelle convulsioni politiche mediorientali è anche tardiva, perchè, se è oggi opinione del Governo – come pure di una maggioranza delle altre nazioni – che le convulsioni, ivi incluso l'insediamento dello "Stato Islamico" in Mesopotamia, siano una delle tante catastrofiche conseguenze dell'intervento americano in Iraq, allora la decisione di invertire decisamente la linea interventista degli Stati Uniti avrebbe dovuto essere presa già molti anni prima.

Se, comunque, questa inversione di linea avviene oggi, allora sarebbe anche auspicabile che gli Stati Uniti decidessero di abbandonare la loro assurda politica di ostracismo della Russia per l'annessione della Crimea e il sostegno al movimento indipendentista ucraino, azioni che, giustificabili oppure no, sono state commesse dal Governo russo nella propria sfera geopolitica, con il sicuro consenso di una maggioranza interna e probabilmente con quello delle popolazioni interessate.

L'intervento russo in Siria e contro lo "Stato Islamico", d'altra parte, è molto più giustificabile di quello americano, dato il rapporto diretto esistente tra la Russia e i Paesi musulmani confinanti, come la Cecenia o come il Dagestan e altri Paesi caucasici, attualmente in fermento contro il Governo russo.

È, infine, sperabile che l'assurdo pericolo costituito dal protrarsi dell'ostilità tra i due principali Paesi nucleari del globo, già ampiamente evidenziato da incidenti come l'abbattimento di un cacciabombardiere russo da parte di una nazione che è parte della NATO, la Turchia, finisca con lo spingere gli Stati Uniti, non soltanto ad aderire all'accordo per la Siria, ma anche a riprendere con il Governo di Mosca una linea di amicizia e di collaborazione.

Il Ministro degli Esteri russo Lavrov, in una conferenza stampa tenuta a Mosca, è arrivato ad accennare a una complicità americana nell'abbattimento dell'aereo, dichiarando che l'incidente era stato "pianificato in anticipo" e che l'uso del missile americano contro l'aereo russo poteva aver ricevuto l'approvazione della nazione che lo aveva fornito.

Quanto all'improvviso deterioramento dei rapporti della Russia con la Turchia e con l'Occidente, il primo dei possibili effetti di indebolimento su quello che potenzialmente è l'intero fronte esposto alla rivolta estremistica musulmana è la probabile fine del progettato "Turkish stream" del gasdotto russo verso l'Europa attraverso il Mar Nero e la Turchia.

Al tempo stesso, le rappresaglie russe sulle tribù turcomanne ai confini della Turchia, unite alla recrudescenza dell'ostilità delle minoranze tartare in Crimea, resuscitano i fantasmi dell'antico, radicato rancore tra l'Impero ottomano e quello russo.

Se l'obbiettivo della campagna terroristica, che, a quanto pare, lo "Stato Islamico" ha deciso di sferrare all'estero, era quello di indebolire le società non musulmane del pianeta, non c'è dubbio che essa stia già registrando notevoli successi.

Tra questi successi va indubbiamente anche enumerato il fatto che la politica minimalista, adottata dal Presidente Obama, sta conducendo a una marcata diminuzione della fiducia risposta nel Presidente stesso dalla popolazione americana. In base ad un indice dell'opinione pubblica, questa fiducia è diminuita negli ultimi anni dal 72 al 36 per cento degli interrogati.

Le critiche, anche nell'ambiente politico tendenzialmente favorevole a Obama, abbondano: "Dà l'impressione di essere, a questo punto, quasi paralizzato dalle analisi della situazione", ha

detto, per esempio, un ex Consigliere della Casa Bianca specializzato nel settore mediorientale, William Galston. Secondo Rosa Brooks, consulente del Pentagono nella prima Amministrazione Obama: “La politica statunitense [in Siria] è fundamentalmente incoerente, anche se è il meglio che forse è possibile fare”.

Un altro aspetto, che solleva vaste critiche, è la decisione, su cui Obama insiste particolarmente, di ammettere negli Stati Uniti almeno diecimila profughi dalla Siria. L’Amministrazione assicura che è possibile effettuare un vaglio degli immigranti tale, da rendere virtualmente impossibile l’ingresso di terroristi.

Se un sistema adeguato di indagine è stato effettivamente trovato, sarebbe certamente utile che ne fossero messi a parte i Paesi europei, per i quali il pericolo rappresentato dall’ondata immigratoria è sicuramente ancora più alto.

Non sembra, peraltro, che le nazioni europee si siano finora immedesimate nella necessità di rafforzare il più presto possibile le misure difensive.

È stato, ad esempio, pubblicamente ammesso che, mentre i terroristi che hanno messo in atto a Parigi il loro piano di massacro erano già stati nominalmente elencati come un possibile pericolo in Belgio, le autorità di polizia belghe hanno mancato di comunicare i relativi dati alla Polizia francese.

Quanto alla preparazione intellettuale e psicologica delle difese che è necessario opporre al pericolo insito nell’ondata immigratoria, io personalmente ne ho avuto una dimostrazione poco confortante.

Una ventina di giorni prima dell’attacco terroristico che a Parigi avrebbe causato oltre un centinaio di morti, una ex Ministro degli Esteri italiana e attuale eminente dirigente dello International Crisis Group di base a Bruxelles, Emma Bonino, ha tenuto una conferenza stampa al Consolato Generale d’Italia a New York, dove ha illustrato i molti problemi umani e pratici posti sia ai profughi che ai Paesi occidentali dalla crisi immigratoria provocata in Europa dalla guerra civile siriana.

Da me richiesta, tuttavia, di dire se e quale posto avesse tra questi problemi la difesa del territorio europeo da attentati connessi al jihad antioccidentale musulmano, dato l’alto tasso di i-

slamica ovviamente caratteristico di quel flusso di popolazione, l'interpellata ha accolto la domanda con particolare freddezza, rispondendo soltanto che non era lecito identificare la questione immigratoria con quella del terrorismo (cosa che io non avevo fatto in nessun modo). Sembrava quasi che tra immigrazione siriana e pericoli di terrorismo non esistesse alcun rapporto.

Una risposta, se possibile, ancor più laconica e meno esplicativa ha dato la signora Bonino alla mia domanda, se in vista di un altro rapporto sicuramente esistente, quello tra la questione palestinese e l'exasperazione dell'offensiva estremistica musulmana, non occorra ora prodigarsi maggiormente per la soluzione della questione stessa.

Il silenzio di una persona altrimenti penetrante e loquace come la signora Bonino su punti così importanti e attuali è, a mio giudizio, una manifestazione del fenomeno noto con il nome di "elefante nel salotto", ossia l'inclinazione a ignorare elementi fondamentali che giganteggiano agli occhi di chiunque altro, ogni qual volta si tratti di elementi scomodi agli ambienti politici.

Tra questi, il "perchè" della perdurante intrusione occidentale nelle vicende interne del Medio Oriente, di una zona geografica, cioè, remota dagli interessi delle popolazioni europee.

Fino ad epoca molto recente, questa intrusione era spiegata con le ricchezze energetiche della zona in questione, indispensabili per le nazioni europee e per gli Stati Uniti. Da qualche tempo, questa spiegazione è, però, divenuta inutilizzabile, in conseguenza delle nuove tecniche estrattive che hanno condotto all'autosufficienza energetica dell'Occidente, accoppiate alle necessità ecologica di diminuire il più possibile il consumo dei carburanti fossili, che contribuisce al deterioramento climatico del pianeta.

Mauro Lucentini

L'EUROPA DI OGGI

di Gerardo Mombelli

Come è noto, per gli Stati europei la necessità di dotarsi di una organizzazione in qualche modo unitaria, diventa una opzione politica soltanto dopo la Seconda guerra mondiale.

L'Unione Europea è il risultato dei tentativi e degli accordi che, a partire dagli anni Cinquanta, hanno segnato un processo di integrazione sviluppatosi in maniera contrastata, ma continua, nei decenni successivi.

Un cammino siffatto è stato reso praticabile da molti fattori, interni e internazionali. Tra questi un ruolo importante ha, senza dubbio, avuto la condivisione, presso la classe dirigente dei Paesi coinvolti, di una cultura dell'integrazione economica, che si è articolata in due principali concezioni, ugualmente esaltanti i benefici e le virtù della collaborazione istituzionalizzata tra gli Stati del vecchio continente.

Da un lato, abbiamo la proposta radicale di un passaggio praticamente immediato alla creazione di un potere centrale di tipo federale, la cui prima e organica formulazione, soprattutto in Italia, reca giustamente il nome di Spinelli e del Manifesto di Ventotene.

Dall'altro, troviamo la visione di Monnet - definita *funzionalista* - fondata sull'esigenza di una preventiva armonizzazione delle economie e delle società dei Paesi aderenti. Prima di procedere a trasferimenti definitivi della sovranità propria degli Stati nazionali, sarebbe stato indispensabile avvicinare legislazioni e comportamenti delle nazioni storiche.

A distanza di anni, occorre constatare che il confronto tra i due modelli si è di fatto risolto a favore dell'approccio monnettiano, an-

GERARDO MOMBELLI, già *Rappresentante della Commissione europea in Italia* è attualmente *Presidente della Associazione Italiana della Comunicazione Pubblica e Istituzionale*.

che se è giusto riconoscere un'interazione feconda, uno scambio proficuo tra le due prospettive, che ha via via arricchito e allargato le materie e gli obbiettivi dell'impresa comunitaria.

Va, comunque, osservato che la differenza più significativa e rilevante tra le due distinte impostazioni non risiede tanto nei rispettivi tempi di realizzazione. È piuttosto il tipo di adesione che le due strategie richiedono per realizzarsi.

La costruzione europea a tappe, cioè l'integrazione graduale e progressiva, mattone dopo mattone, senza mai annullare del tutto le competenze degli Stati membri e il ruolo dei Governi, richiede la collaborazione delle burocrazie. Alla posizione federalista serve, per essere credibile, un consenso popolare forte ed esplicito.

Ora, dopo oltre mezzo secolo di costruzione europea, nonostante i grandi risultati ottenuti in termini di convergenze attuate (culminate con l'introduzione della moneta unica), la conquista di un'autentica soggettività europea è lontana dall'essere raggiunta o anche soltanto accettata.

La conseguenza paradossale del successo dell'integrazione sembrerebbe smentire il calcolo dei padri fondatori, dal momento che l'opinione pubblica, un po' dovunque, si ritrova facile preda di populistici e nazionalisti, mentre le élites politiche e di Governo riscoprono e sottolineano interessi nazionali, manifestando con baldanza tendenze a distinguersi e a trascurare così le convenienze comuni.

In verità, è accaduto che la frenata dello sviluppo economico, nonché la crescita della disoccupazione hanno spazzato via l'europeismo automatico e generico dei tempi delle *vacche grasse*, nato e rafforzatosi insieme al consolidarsi del processo di integrazione.

Inoltre, per quanto riguarda i Governi, il crollo dell'Unione Sovietica e del suo sistema imperiale, e la fine della *guerra fredda* hanno dato spazio a considerazioni geopolitiche, non più sacrificate dalla logica esclusiva del confronto Est - Ovest.

In questo nuovo contesto risaltano con maggiore evidenza le fragilità intrinseche dell'azione in favore dell'unificazione europea, sia quella condotta dalle forze politiche tradizionali e dalle

diplomazie, sia quella promossa da movimenti e organizzazioni radicali e federaliste.

Nel primo caso, la modestia tecnica e culturale della politica di comunicazione dei Governi e delle istituzioni di Bruxelles, (in una prima fase addirittura considerata un ostacolo ai “lavori in corso”), risulta evidente.

Nel secondo caso, l'assenza di un effettivo tentativo di organizzare un consenso sovranazionale con un ricorso diretto al popolo - strumento insostituibile per animare la partecipazione e per edificare una nuova identità comune - illustra lo stallo politico odierno.

L'esistenza parziale e precaria di uno “spazio politico europeo” spiega certamente le difficoltà incontrate anche dai protagonisti più ambiziosi e risoluti della scena europea.

Spiega, ma non annulla, la critica ai limiti di un'azione che si è tradotta in una sorta di contraddizione permanente tra l'approfondimento dei legami economici e l'adesione di ampi settori di opinione pubblica.

Prende corpo il sospetto che europeisti moderati ed europeisti radicali confidassero che l'Europa si sarebbe potuta fare “a sua insaputa”.

Il che era, forse, un miracolo possibile negli anni immediatamente successivi alla fine della guerra, del tutto improbabile in seguito.

Jaques Delors – forse l'unico Presidente della Commissione ad aver riservato un'attenzione speciale alla debolezza culturale e comunicativa dell'offerta europea – ebbe a dire che l'integrazione progrediva perché “mascherata”. Era, cioè, il silenzio ufficiale sulla destinazione finale a rendere accettabili i compromessi, parziali e specifici, di volta in volta raggiunti.

Oggi, questo tacito accordo a lasciare sullo sfondo e comunque fuori dai negoziati e dai testi la questione della conclusione del percorso iniziato negli anni Cinquanta, è assai meno rispettato.

Infatti, la nozione, secondo cui le sfide che l'Unione deve affrontare richiedono ulteriori trasferimenti di sovranità, gode di maggiore ascolto, in specie presso gli studiosi e gli intellettuali,

pur incontrando un rigetto esplicito da parte della maggioranza dei Governi e di estesi settori dell'opinione pubblica.

Si tratta di un fronte di opposizione non omogenea. In esso convivono tesi e rivendicazioni diverse. Dalla ribadita lontananza britannica alle incertezze francesi e tedesche, alla e-straneità degli Stati che hanno attraversato la desolante esperienza civile e politica nel blocco sovietico,

Per capire questo insieme di atteggiamenti, che discendono da complesse vicende storiche, la spiegazione comunicativa appare palesemente insufficiente, anche se resta vero che la mancata promozione di un nuovo senso di appartenenza rappresenta un vizio non secondario e non casuale della politica europeista.

Sembra, dunque, inevitabile domandarsi se non sia stato troppo semplicistico concepire la creazione di un nuovo Stato continentale, come una tranquilla opera di ricomposizione di un *puzzle*. Contando, in altri termini, sostanzialmente sulla capacità di attrazione di un modello costituzionale razionale o nella forza di trascinarsi di una serie coerente di misure di convergenza. Idea e progetti che hanno arricchito e migliorato enormemente la collaborazione e la sicurezza continentale, ma che non si sono dimostrati in grado di diventare, in tempi non biblici, fattori federatori di Stati recalcitranti ad unirsi davvero.

La cultura dell'integrazione, cui facevamo riferimento all'inizio, non è dunque servita ad avvicinare la meta ultima. Da questo punto di vista, l'insuccesso, relativo, della strategia monnettiana, e di quella federalista, ha la stessa origine: il ruolo egemone degli aspetti e degli interessi economici e il connesso mancato sforzo di costruire un'autentica forza politica sovranazionale.

Soltanto superando i vincoli prodotti da una concezione burocratica e dal ricorso troppo prudente alla dimensione politica, si può sperare in una svolta che acceleri il cammino. Aggiungo subito, tuttavia, che non pare esistano oggi le condizioni per mutamenti così impegnativi.

Che possono allora fare gli uomini politici o i Governi che, al di là della *routine*, si ostinano a nutrire la speranza di una accelerazione?

Accontentarsi del conferimento dell'iniziativa politica esclusivamente ad Angela Merkel? Aspettare che tra *referendum* britannico e provocazioni ungheresi nasca qualcosa di nuovo dal disordine e dal disincanto europeo?

In attesa di tempi migliori, è necessario in qualche modo prepararli. Tener conto delle lezioni del passato e affrontare e discutere in maniera approfondita e trasparente le posizioni dei Governi avere una politica di costruzione di un effettivo spazio politico europeo.

In questo quadro, la prima iniziativa consiste nel prendere ufficialmente atto dell'esistenza di due tipi di aggregazioni dei Paesi europei con priorità diverse.

La grande Europa del mercato unico, che comprende tutti i membri di oggi e di domani e che si presenta come un'area normativamente armonizzata con un basso livello di solidarietà. Al suo interno, un nucleo ristretto di Paesi apparentemente disponibili ad approfondire e ad estendere i legami attualmente in vigore.

Riconoscere questa doppia realtà e formalizzarla è una scelta difficile, tra l'altro perché piattaforme e programmi comuni non sono sin qui emersi con chiarezza, neppure tra i sei Paesi fondatori, né tra i Governi dell'Eurozona..

È difficile, ma indispensabile, per avviare una nuova fase, non più segnata da residue reticenze e ipocrisie, che mascherano in realtà tatticismi diplomatici di corto respiro e manovre dilatorie.

Un secondo momento contempla un lungo lavoro negoziale per definire programma e agenda delle riforme nell'ambito dell'Europa "più piccola". Non sarà un'impresa facile e neppure breve. A riguardo è sufficiente leggere le proposte, assai modeste in verità, avanzate nel Settembre 2015 sull'Unione Economica e Monetaria dai cinque Presidenti, il cui calendario si concluderebbe nel 2025!

Nel frattempo, insieme a questa complicata trattativa impegnata a sviluppare il percorso iniziato negli anni Cinquanta e destinata ad approfondire la dimensione democratica e la vocazione politica delle istituzioni comunitarie, potrebbero essere lanciate iniziative per nuovi limitati e specifici accordi.

Fuori dai modelli di integrazione sin qui più o meno coerentemente immaginati e seguiti, ma privilegiando le materie trascurate e l'efficacia dei meccanismi di decisione sovranazionale.

Proposte relative ad azioni militari precisamente identificate, a progetti comuni con le televisioni di servizio pubblico, a collaborazioni strutturate in campo culturale: ecco alcuni esempi di possibili operazioni indirizzate a rappresentare emblematicamente un'Europa che agisce.

Imboccare questa strada significa essere consapevoli che, già oggi, l'Unione Europea su diverse materie offre regimi differenziati per numero di partecipanti e regole in vigore.

Significa, soprattutto, prepararsi a trattative che siano luoghi di scambi reali e non di dibattito ideologico sui modelli. Trattative in cui si sappia cosa si è pronti a concedere per ottenere qualcosa d'altro.

In attesa di tempi migliori, è importante non restare immobili, mantenendo - meglio ravvivando - una dinamica di relazioni e di risultati, forse in grado di risvegliare un'Europa dormiente.

Gerardo Mombelli

LA STRATEGIA DELLA RUSSIA IN SIRIA

di Marco Giaconi

Mentre scriviamo, a fine Dicembre 2015, l'equazione strategica della Siria, dopo l'intervento della Federazione Russa e i tragici fatti di Parigi, si concretizza in alcune considerazioni.

La tensione tra il PDK (Partito Democratico del Kurdistan) e il PKK (Partito dei Lavoratori Curdi) nell'area di Sinjar è un fatto che limita le attività dei Peshmerga contro il Daesh/ISIS, mentre proseguono i bombardamenti dal cielo contro le postazioni jihadiste.

I sei gruppi curdi che oggi lottano, eroicamente, contro il Daesh/ISIS, oltre alle strutture segrete dei Peshmerga Tabur e YBYV, si avvalgono di circa 30.000 elementi, con un temutissimo, dall'ISIS, battaglione composto soltanto di donne (1).

Il Daesh/ISIS ha una forza, secondo gli analisti della CIA, di circa 35.000 elementi, ma è probabile che i jihadisti armati del Califfato siano, al massimo, 20.000; comunque sono in aumento.

Gli altri, se dobbiamo dar fede alle cifre dell'Agenzia statunitense, sono utili per la logistica e l'amministrazione del territorio. Quindi, è possibile seguire il consiglio di molti analisti militari, e inviare una missione di guerra terrestre nell'area.

In un quadrante grande almeno quanto l'Italia e la Germania messe insieme, è futile pensare che una sequenza di sortite giornaliera, anche se bene organizzate, possa eliminare la rete del Daesh/ISIS.

(1) Per le forze curde operanti in area califfale, v. il report del Crisis Group al link <http://www.crisisgroup.org/~ /media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/Iraq%20Syria%20Lebanon/Iraq/158-arming-iraq-s-kurds-fighting-is-inviting-conflict.pdf>

Anche sul piano finanziario, la dimensione dello Stato jihadista è, molto probabilmente, meno rilevante di quanto finora non sia stato scritto.

I militanti, funzionari e soldati del Daesh/ISIS guadagnano dai 350 agli 800 dollari statunitensi al mese (2).

Si tratta, quindi, facendo la media dello stipendio jihadista, di una spesa mensile per il “personale” di 13,5 milioni di dollari statunitensi al mese.

Si deduce che, a parte il finanziamento da attività illecite come la vendita di petrolio (3), il Daesh/ISIS non può sopravvivere senza le donazioni dai Paesi “amici” o comunque interessati a destabilizzare definitivamente la Mesopotamia per bloccare l'economia iraniana dopo la fine delle sanzioni e premere sugli Occidentali per le condizioni di prezzo e consumo degli idrocarburi sunniti.

Certamente, il jihad “della spada” è un modo per intimidire e mettere in ginocchio la strategia degli Occidentali e, soprattutto, per rendere indispensabili e unici i capitali arabi e i petrodollari, che stanno comprando una buona parte degli *asset* industriali e finanziari europei e statunitensi (4).

I fondi dei “40 Paesi” che finanziano il Daesh/ISIS, come ha sottolineato con la sua consueta durezza Vladimir Putin, sarebbero, comunque, dell'ordine di varie centinaia di milioni di dollari statunitensi, e verrebbero dai donatori “privati” sauditi e dalle organizzazioni pseudo-caritatevoli dell'universo islamico. Ad essi va aggiunta una quota, anch'essa non trascurabile, di fondi provenienti dalle banche, che operano secondo le norme della finanza coranica (5).

Se, quindi, l'Occidente pensa di far combattere la guerra

(2) Per l'organizzazione logistica e finanziaria dell'ISIS, v. al link <http://www.crethiplethi.com/isis-s-financial-and-military-capabilities/islamic-countries/syria-islamic-countries/2015/>

(3) Cfr. <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Financing-of-the-terrorist-organisation-ISIL.pdf>

(4) Cfr. qui il lavoro della Deloitte, *Islamic Finance in Europe*, al link <http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/lu/Documents/financial-services/lu-en-islamicfinance-ineurope-11042014.pdf>

(5) Cfr. <https://moneyjihad.wordpress.com/2010/03/14/more-evidence-that-aqap-is-saudi-funded/>

soltanto ai Curdi, che chiederanno il loro Stato autonomo destabilizzando Turchia, Iraq e perfino Iran, il progetto è destinato a fallire.

Se, poi, le potenze della coalizione credono che sia sufficiente creare una Siria e un Iraq divisi secondo linee "etniche", così facendo darebbero vita a quattro Stati talmente piccoli da non essere nemmeno autosufficienti e che militarmente sarebbero preda di qualunque iniziativa (6).

Temo che, combattendo per la loro indipendenza, i curdi saranno traditi ancora una volta, come dopo l'accordo di Sévres del 1920.

D'altro canto, gli Iraniani, che operano già contro il Califfato, non saranno mai carne da cannone per gli Occidentali e men che meno dimenticheranno, in Iraq e Siria, i loro interessi nazionali: proiezione della minoranza alawita; limitazione del corpo centrale siriano sunnita; allargamento dell'influenza di Teheran al Nord Est del territorio iracheno.

Circa tremila elementi dei Pasdaran iraniani combattono nel fronte Hama-Homs, insieme ad oltre millecinquecento militari di Hezbollah. La strategia di Teheran, per ora, è quella di Mosca (7).

Alcuni, peraltro, pensano che i Curdi possano, da soli, fare la guerra per gli interessi dell'occidente senza adeguate garanzie e senza mandare truppe, addestratori, materiale alle varie formazioni di Peshmerga. Basta fornire "incentivi", come se i guerrieri curdi fossero venditori porta a porta (8).

O l'area curda vedrà combattenti occidentali (per ora vede soltanto i Russi delle Forze speciali e dei Servizi) e accetterà una trattativa, oppure saranno loro il prossimo problema del sistema strategico siriano.

Quanto agli Alawiti, mai si allontaneranno dal potere raggiunto con gli Assad e con la scelta, da parte del mistico del Deuxième Bureau, Luis Massignon, di favorire il loro potere su

(6) Cfr. al link <http://www.lookoutnews.it/isis-siria-iraq-nuovi-confini/>

(7) Cfr. i dati sul sito <http://www.globalresearch.ca/iran-special-forces-fighting-isis-terrorists-in-syria/5482392/>

(8) Vai al link <http://www.meforum.org/5640/kurds-isis>

una Siria frazionata, dove nessuno voleva dare il Governo alla incontrollabile maggioranza sunnita (9).

Siamo di fronte al successo del progetto sunnita di distruggere il cuscinetto siriano, per rendere l'Iran contendibile da un'area avversaria, quella legata all'asse Turchia-Arabia Saudita.

Esistono, poi, mappe che disegnano una nuova Siria con uno Stato curdo e uno Stato alawita sulla costa.

La soluzione della patria per trenta milioni di Curdi, dall'Anatolia all'Asia Centrale, non è, tuttavia, un fazzoletto di terra nella Siria smembrata ma, invece, potrebbe essere la soluzione dell'equazione strategica mediorientale: una "base" curda che va da Mossul a Kermanshah e al Luristan, con una serie di diritti specifici per i Curdi residenti in Turkmenistan, Iran, ovviamente Turchia e fino ai confini della Georgia.

Smembrare la Siria (10) sarebbe una follia, peraltro non appoggiata dal maggiore *player* in quel quadrante, la Federazione Russa (11). Se Mosca non vuole, molto probabilmente nulla si farà, d'ora in poi, nel Grande Medio Oriente. E, quindi, i discendenti del "feroce" Saladino, che era un curdo di Tikrit, saranno traditi ancora una volta.

Peraltro, cosa risolverebbe la partizione siriana? Avremmo uno Stato sunnita centrale, circondato dai suoi nemici e ancora potenzialmente jihadista, poi un "Alawistan" costiero, interrotto nella sua continuità strategica con gli alewi turchi e con le comunità alawite in altri Paesi del Medio Oriente.

Se si vede una mappa etno-religiosa della Siria, si rimane meravigliati dalla complessità delle presenze e delle relazioni tra i culti (12). Impossibile, quindi, separare le etnie, come se fossero religioni e viceversa. Ogni frazionamento della attuale Siria sarebbe il seme di altre e ancor più feroci guerre civili.

(9) Luis Massignon, *Parola data*, Adelphi, Milano 1995.

(10) Vai al link <http://www.timesofisrael.com/syria-regime-preparing-for-partition-of-the-country/>

(11) Cfr. a questo proposito il *paper* del Valdai Club su Assad, al link [http://valdaiclub.com/news/arguments-for-and-against-keeping-bashar-al-assad-as-syria-president-/\(](http://valdaiclub.com/news/arguments-for-and-against-keeping-bashar-al-assad-as-syria-president-/)

(12) Vai al link [//www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2013/08/27/the-one-map-that-shows-why-syria-is-so-complicated/](http://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2013/08/27/the-one-map-that-shows-why-syria-is-so-complicated/)

E perché, poi, destrutturare un Paese che potrebbe essere un antemurale verso l'area iranica, un contrappeso all'espansione della Turchia verso l'Asia Centrale, o alla pressione dell'universo sunnita da Sud e da Ovest?

Nell'area Est del distretto di Anbar, il Daesh/ISIS attacca senza successo le posizioni della coalizione, tra Ramadi e Albu Hiyadh (13).

I Curdi, intanto, attaccano Raqqa per ora senza successo.

Ovvero, la resilienza militare del Daesh jihadista è maggiore di quanto si pensi, e anche Mosca, che combatte l'ISIS con armi evolute come i missili 3M-14T Kalibr, lanciati dai sottomarini operanti nel Mediterraneo o nel Mar Nero, o con i bombardieri TU-160 che viaggiano a Mach 2,3 e un raggio di azione massimo di 4.000 chilometri, trova notevole resistenza.

Ramadi è stata in gran parte riconquistata dalle forze irachene, ma il Daesh si ricostruisce rapidamente nelle aree desertiche ad Ovest di Samarra (14).

Il Califfato si disperde, quando arrivano gli attacchi aerei, e poi si ricostruisce in zone non ancora colpite dall'aviazione americana, francese e, soprattutto, russa.

Il Daesh/ISIS tiene il terreno desertico che è, come diceva Lawrence d'Arabia, come il mare. Gli altri hanno superiorità aerea indiscussa, ma non riescono a combinarla con le altre azioni a terra, spesso gestite da forze politico-militari diversissime tra di loro e che hanno progetti differenti sulla Siria del futuro (15).

Le missioni aeree della Russia sono dirette, oggi, soprattutto contro i veicoli dell'ISIS che trasportano il petrolio dalla dall'Iraq alla Siria, e si parla di oltre cinquecento camion colpiti dai velivoli di Mosca. Ed è quella la fonte di finanziamento migliore e più stabile per i jihadisti, che vendono il loro petrolio sui mercati *spot* europei, grazie a società con sede in Svizzera e nella Gran Bretagna.

(13) Vedi, per la strategia globale dell'ISIS, il testo di Robert Spencer, *The complete Infidel's guide to ISIS*, London, Regnery, 2014.

(14) Vai al link <http://www.understandingwar.org/backgrounder/russian-strikes-syria-november-9-november-19-2015>

(15) Jay Sekulov, *Rise of ISIS, a threat we can't ignore*, Simon & Schuster, New York 2014.

La Federazione Russa, esplicitamente, non fa poi alcuna differenza tra l'ISIS/Daesh, Jabat al Nusra, ovvero la frazione esplicitamente qaedista del jihad siriano, la Brigata dei Martiri di Yarmouk o il Jaysh al Jihad (16).

Un danno economico colossale per il Califfato, quello contro i suoi petroli e le organizzazioni di copertura, che però sopravvive grazie alla diversificazione della sua economia criminale e, soprattutto, al sostegno delle reti informali e di alcuni Paesi sunniti.

Attaccare soltanto le infrastrutture del Daesh/ISIS non risolverà il problema: il Califfo si procura le armi, di continuo, tramite triangolazioni tra Turchia, Qatar, Cipro e, naturalmente, Arabia Saudita (17).

È probabile che il Daesh/ISIS sia visto da alcuni ambienti sauditi, a causa della crisi strutturale del regime wahabita di Riyadh (18), come il motivo e, per alcuni membri della famiglia reale saudita, la soluzione per la sopravvivenza del regime degli Al Saud.

Ovvero: il sistema terroristico del Califfato, proprio tra Siria e Iraq, evita che si completino tutte le linee di rifornimento energetiche che vanno dall'Iran verso il Mediterraneo. Queste linee sarebbero distruttive per l'economia saudita, e il Daesh/ISIS opera come *proxy army* nel contrasto tra sciiti e sunniti, ovvero tra l'area controllata dai sauditi e la zona di ingerenza dell'Iran.

In altri termini, il terrorismo statale del Daesh/ISIS è una opzione militare per mantenere l'egemonia petrolifera saudita e sunnita dentro l'OPEC, contro l'offerta di idrocarburi iraniana-sciita che, dopo l'accordo del P5+ 1 sul nucleare di Teheran, potrebbe essere concorrenziale rispetto al vecchio "mercato del venditore" saudita.

(16) Per i Martiri di yarmouk, cfr. il link <http://www.joshualandis.com/blog/liwa-shuhada-al-yarmouk-history-and-analysis/> e per il Jaysh al jihad, v. al link http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/conflict_resolution/syria-conflict/islamic-state-in-southern-syria-may2015.pdf

(17) Vai al link <http://www.dw.com/en/who-finances-isis/a-17720149>

(18) Vai al link <http://www.middleeasteye.net/columns/collapse-saudi-arabia-in-avoidable-1895380679> e <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-10-21/saudis-risk-draining-financial-assets-in-five-years-imf-says>

L'Iraq e la Giordania hanno già siglato un trattato per cambiare il tracciato di una *pipeline* che, ora, andrà da Basra ad Al-Najaf e costeggerà il confine saudita per poi arrivare fino ad Amman (19).

Riyadh teme, soprattutto, il completamento della *pipeline* Iran-Siria-Mediterraneo, mentre avrebbe preferito il tracciato che va dal Qatar, passa l'Arabia Saudita, la Giordania, la Siria e arriva in Turchia (20).

In altri termini, le *proxy wars*, che si combattono oggi nel Grande Medio Oriente, avrebbero lo scopo di costringere vecchi e nuovi consumatori a comprare l'uno (sunnita) o l'altro (sciita) degli idrocarburi a disposizione. Ovviamente, le due offerte non sono componibili tra di loro.

Per gli Stati Uniti, questa situazione consente di sperimentare il potenziale di frazionamento statale e, quindi, di controllo locale, con il minimo sforzo, di alleati e nemici.

Sarebbe il nuovo modello nordamericano della *Long War*, una composizione di *governance*, terrorismo e ideologia (21).

Se la guerra si può dividere tra instabilità centrale e governativa, azioni di terrorismo svolte da gruppi estranei al potere centrale, modelli di comportamento e miti capaci di muovere a lungo le masse, quella che prima era la guerra vera e propria può durare all'infinito, rendendo "viabile" un'area prima chiusa all'esterno.

Sarebbe un progetto di frazionamento dei grandi agglomerati strategici, che ricorda le azioni degli Stati Uniti nella Jugoslavia o nell'Asia Centrale.

Ma non è detto che questo modello possa durare all'infinito.

La Federazione Russa è stata nelle settimane scorse colpita da un fatto grave: l'abbattimento, da parte delle Forze turche e

(19) Vai al link <https://www.middleeastmonitor.com/news/middle-east/19347-jordan-and-iraq-change-route-of-oil-pipeline-due-to-isis>

(20) A questo riguardo vai al link <http://www.theguardian.com/environment/earth-insight/2013/aug/30/syria-chemical-attack-war-intervention-oil-gas-energy-pipelines> e al link <http://www.zerohedge.com/news/2015-09-10/competing-gas-pipelines-are-fueling-syrian-war-migrant-crisis>

(21) Cfr. *Unfolding the future of the Long War, motivations, prospects and implications for the US Army*, RAND Corporation Arroyo Center, 2008.

con l'impiego di un F-16, del suo aereo Su-24, che volava a 6.000 metri, al confine tra Siria e Turchia,

Un pilota dell'aereo russo sarebbe stato catturato dai “ribelli” turcomanni, una milizia della galassia sunnita che combatte il regime di Bashar el Assad. D'altra parte, finora, i missili russi hanno colpito le postazioni della milizia Jaysh al Fatah, esplicitamente sostenuto da Turchia, Qatar e Sauditi.

I “ribelli”, usciti da Aleppo, sono spinti dai Russi e dai Siriani pro-Bashar verso il confine turco . Quindi, Ankara non può mettere in atto la sua *no-fly zone*, e l'area filoturca e sunnita nel Nord della Siria ormai in pezzi non ha possibilità di esistere, proprio grazie all'intervento di Mosca.

Cinquantadue Imam del Golfo hanno chiesto recentemente di iniziare il jihad contro i russi (22). La Federazione Russa, proprio mentre gli europei, dopo la vittoria elettorale di Erdogan, riprendono l'idea di una entrata della Turchia nella Unione Europea, colpisce Ankara come l'anello più debole del dispiegamento NATO in Medio Oriente e come l'alleato più forte dell'Arabia Saudita.

La correlazione strategica russa è, quindi, semplice: la gestione del sistema petrolifero verso l'Europa e, quindi, in Turchia e il controllo del Grande Medio Oriente, da dove gli Stati Uniti si sono espulsi da soli e dove l'Europa non c'è mai stata, né mai ci sarà.

Il controllo territoriale del canale, che va dalla Crimea fino al Mediterraneo, permetterà a Mosca di rendere inutile il dispiegamento di forze che la NATO sta organizzando tra la Polonia, la Repubblica Ceca e la Romania.

La Russia, infine, intende evitare, con le sue operazioni in Siria, il contagio del jihad “della spada” tra l'Iraq, la Siria e le aree islamiste cecene, inguscezie, balkare, karakay, dei turchi mesketi e dei tartari della Crimea.

Marco Giacconi

(22) Cfr. <http://southfront.org/syria-a-game-by-russias-rules/>

IL CONTENZIOSO DEL MAR CINESE MERIDIONALE

di Paolo Migliavacca

Se escludiamo la situazione mediorientale - sempre più caotica e ingestibile sotto ogni profilo, dal diplomatico al militare, dal religioso all'energetico - la maggiore insidia ai residui equilibri geopolitici internazionali giunge dall'Estremo Oriente.

Lì, infatti, gli Stati Uniti, sotto la presidenza di Barak Obama, hanno deciso di concentrare i loro interessi geo-strategici e la parte più consistente del residuo potenziale economico-militare, nel tentativo di contenere la crescita della potenza cinese, che minaccia di estendere la sua egemonia all'intero continente asiatico.

A questo scopo, Washington ha avviato la creazione di una sorta di "cintura" di contenimento della Cina, incoraggiando i Paesi limitrofi (in gran parte radunati nell'Asean (1), cui occorre aggiungere due "giganti" regionali come Giappone e Australia) a resistere all'espansionismo politico-strategico di Pechino attraverso il proprio impegno diretto. Grazie a una serie di alleanze bilaterali (2), più flessibili ma soprattutto più adatte a

(1) L'Asean (Associazione delle Nazioni del Sud-Est Asiatico), fondata l'8 Agosto 1967 e comprendente 10 Paesi (Myanmar, Thailandia, Malaysia, Singapore, Brunei, Filippine, Laos, Cambogia, Vietnam e Indonesia), ha finalità di cooperazione in campo politico, economico, sociale e, dal 2007, anche militare. Il 22 Novembre 2015 è divenuta ufficialmente una Comunità economica, formata da 630 milioni di abitanti (il 40 per cento dei quali costituiti da Indonesiani) con un Pil di oltre 2.600 miliardi di dollari.

(2) E non più, almeno finora, mediante un'alleanza militare multilaterale vera e propria come fu la Seato (South East Asia Treaty Organization), creata l'8 Settembre 1954 da Stati Uniti, Australia, Nuova Zelanda, Gran Bretagna, Francia per difendere Pakistan, Thailandia e Filippine da ogni minaccia di allargamento dell'influenza comunista costituita dal Nord Vietnam, ma soprattutto dalla Cina popolare. Il modello di riferimento era la NATO, soprattutto la clausola, prevista all'articolo 5, che impegnava i Paesi membri a un automatico mutuo soccorso militare in caso di attacco esterno a uno degli aderenti.

PAOLO MIGLIAVACCA è stato Caposervizio Esteri a "Mondo Economico", poi a "Il Sole-24 Ore on line" e a "Il Sole-24 Ore". È esperto di questioni strategiche, militari ed energetiche.

far sentire il peso e gli interessi di fondo della potenza promotrice, gli Stati Uniti costituiscono la struttura di riferimento di questa rete di nazioni coalizzate.

Per quanto i contenziosi territoriali siano diffusi in tutto il continente (se ne contano almeno una decina di rilevanti tuttora aperti a Est dell'India) e rappresentino un facile innesco di tensioni che spesso sfiorano lo scontro aperto, quello forse più delicato e pericoloso, sempre più prossimo a deflagrare in un conflitto di vaste proporzioni, riguarda il controllo del Mar Cinese meridionale.

Uno specchio d'acqua di 3,5 milioni di chilometri quadrati (3) reclamato, da un lato, da Filippine, Taiwan, Thailandia, Malaysia, Indonesia, Brunei e Vietnam (che lo chiama "Mare Orientale") con rivendicazioni che in una certa misura si sovrappongono e, dall'altro, dalla Cina popolare, che pretende di porre sotto controllo quasi il 90 per cento delle sue acque.

Gli idrocarburi

Le cause della contesa sono molteplici, ma due sembrano destinate ad assumere un ruolo preponderante. La prima è costituita dalle risorse d'idrocarburi presenti nei suoi fondali (in minima parte già avviate alla produzione), molto consistenti secondo le stime americane, straordinarie secondo quelle cinesi.

La Energy Information Administration statunitense, nel Febbraio 2013 (4), valutava che ammontassero a 11,2 miliardi di barili di petrolio e a 5.378 miliardi di metri cubi di gas, quasi metà dei quali posti in acque territoriali rivendicate dalla Malaysia.

Il China Institute of International Studies, nel Maggio scorso (5), elevava, invece, le quantità a ben 213 miliardi di barili di greggio e a 53 mila miliardi di metri cubi di gas. Superiori rispettivamente, per dare un metro di paragone, alle riserve di Russia

(3) Come termine di paragone, il Mediterraneo occupa "appena" 2,5 milioni di chilometri quadrati.

(4) Cfr. <http://www.eia.gov/beta/international/regions-topics.cfm?RegionTopicID=SCS>

(5) Li Guoqiang, *China Sea Oil and Gas Resources*, China Institute of International Studies, May 11, 2015.

e Kuwait messi insieme per il greggio e a quelle dell'intera ex Unione Sovietica per il gas.

Per un Paese che, come la Cina, è ormai diventato il principale importatore mondiale d'idrocarburi, il controllo di queste risorse, tante o enormi che siano, costituisce chiaramente una tentazione fortissima.

I traffici commerciali

La seconda ragione è legata alla posizione geo-strategica del Mar Cinese meridionale: esso costituisce un *choke-point* cruciale per i flussi energetici e commerciali via mare dell'intero Estremo Oriente.

Da questo specchio d'acqua transitano, infatti, ogni anno, 6,5 miliardi di barili di greggio e 100 miliardi di metri cubi di gas liquefatto, Gnl, (tra un terzo e metà dell'intero flusso di scambi mondiali dei due idrocarburi). Se il discorso si allarga al traffico commerciale complessivo, transitano in quelle acque ben 70 mila navi mercantili all'anno, di cui 30 mila *portacontainer*.

Il valore delle merci trasportate equivale a ben 5.300 miliardi di dollari (il 28 per cento del totale dell'interscambio mondiale), di cui 1.200 costituito da beni americani. E anche tutto l'enorme commercio bilaterale tra i due maggiori contendenti, Cina e Asean (1.020 miliardi di dollari di esportazioni cinesi, 885,6 miliardi di dollari in senso contrario nel 2014) percorre questo mare.

Per rendere più concrete le sue pretese, da alcuni anni la Cina ha varato una politica dei "fatti compiuti", come l'insediamento di pescatori, "scienziati" civili e soldati nei microscopici arcipelaghi delle Spratly e delle Paracel (di cui rivendica la sovranità in nome d'incerte ragioni storiche, essendo stati disabitati fino a pochi anni or sono). Cinque atolli minuscoli e disabitati sono stati ampliati artificialmente per crearvi porti e aeroporti a uso "duale", civile e militare, e insediamenti di abitanti "volontari".

Se continuasse l'attuale politica cinese, il Mar Cinese meridionale, invece di costituire un "mare aperto" - come sostiene il resto dei Paesi rivieraschi, appoggiati in pieno dagli Stati Uniti - ricadrebbe prima o poi sotto l'esclusiva potestà di Pechino.

Le acque territoriali cinesi si estenderebbero così fin sotto le coste di Filippine, Malaysia e Vietnam, inglobando gli arcipelaghi in questione. Essi, in sé, rivestono una scarsa importanza economica (tranne che per le limitate risorse ittiche e, all'inizio del secolo scorso, per il guano), ma il loro possesso garantisce il controllo delle vie marittime, vitali per la Cina stessa ma anche per gli altri Paesi dell'Estremo Oriente (Giappone, Corea del Sud e Taiwan in testa), che vedrebbero i loro traffici verso l'Europa e il Medio Oriente di fatto condizionati al volere di Pechino. E il diritto di sfruttare le ricchezze d'idrocarburi che si potranno trovare nei loro fondali.

Il confronto tra i Paesi in causa, già sfociato in passato in scontri sanguinosi (6), è alimentato dal costante espansionismo cinese, che si muove seguendo una logica di "coercizione controllata". Essa si basa - secondo quanto afferma il contrammiraglio Michele Cosentino in un recente saggio - "su uno schema in cui atteggiamenti morbidi sul piano diplomatico, economico e commerciale e in altri ambiti relazionali si alternano a posizioni dure e inflessibili e a iniziative molto concrete".

L'obiettivo finale consiste nell'alterare a proprio favore lo *status quo* marittimo-territoriale» (7), modificando gli equilibri regionali nel Pacifico occidentale senza tuttavia superare (almeno per ora) la soglia del confronto militare con gli Stati Uniti.

La libertà di navigazione e commercio

Una delle conseguenze più delicate di questa politica cinese è che, partendo dalla "colonizzazione" permanente dei due arcipelaghi, Pechino punta alla progressiva chiusura degli spazi aereo-navali internazionali, in cui "concederebbe" di volta in volta il transito a velivoli e navi stranieri.

(6) Il 16 Gennaio 1974 (con una scelta di tempo molto cinica, perché prevenne di poco un probabile intervento nord-vietnamita) la Cina s'impadronì di una decina di isolotti delle Paracel occupati dal Governo di Saigon, mentre il Sud-Vietnam stava collassando. Il tentativo di navi sud-vietnamite di riassumerne il controllo fu respinto alcuni giorni dopo con uno scontro costato in tutto un centinaio di vittime e l'affondamento di alcune unità militari, tra cui una corvetta.

(7) Michele Cosentino, *La strategia di Pechino per la 'colonizzazione insulare' del Mar Cinese meridionale*, Rivista Marittima, Luglio-Agosto 2015.

Washington ha finora sfidato questa pretesa con frequenti voli di ricognizione militare “non autorizzati”, con il rischio sempre più elevato d’incidenti, che possano innescare ritorsioni incontrollate (8).

Ma occorre, soprattutto, vedere quale sarà la reazione statunitense a un’eventuale “zona di esclusione marittima” proclamata da Pechino su questo mare, possibilità apertamente ipotizzata dal Pentagono in un futuro anche molto prossimo.

Se Washington protesterà sul piano formale, ma accetterà nei fatti la decisione di Pechino, sospendendo il regolare svolgimento di esercitazioni congiunte con le Marine dei Paesi alleati regionali o diradando al massimo le crociere delle sue navi militari in quelle acque, la sua credibilità regionale (e non soltanto) riceverà un colpo durissimo.

Se, invece, risponderà presidiando *manu militari* il mare contestato (e la sua tradizionale linea di politica estera non può non prevederlo: la libertà di navigazione è un punto irrinunciabile della visione strategica, ma anche della concezione di vita americana, poiché sottintende la libertà di commercio), prima o poi costringerà Pechino ad adeguate azioni di risposta (9). Oppure svelerà che le ambizioni di potenza della Cina, almeno in parte e su quell’area, sono ancora un *bluff*. Resta, quindi, aperta una pericolosa partita di *poker*, in cui entrambi i giocatori si sfidano con continui rilanci della posta.

Finora gli Stati Uniti hanno mostrato molta fermezza, scegliendo la strada della riaffermazione sistematica dei propri

(8) Il 1° Aprile 2001 un aereo da ricognizione americano Orion P-3, in missione di spionaggio elettronico sull’arcipelago delle Paracel, fu dirottato sull’isola cinese di Hainan con l’accusa di aver violato lo spazio aereo cinese.

Il suo equipaggio di 24 uomini fu trattenuto “per controlli” per 11 giorni e liberato soltanto dopo la presentazione di scuse ufficiali da parte del Pentagono per l’accaduto, mentre il velivolo, giudicato non più in grado di volare per presunti danni riportati nell’atterraggio, fu smontato dai tecnici cinesi, che s’impadronirono di apparecchiature elettroniche segretissime, e restituito a pezzi dopo tre mesi.

(9) Nel suo nuovo “Libro Bianco” sulla Difesa, pubblicato il 26 Maggio 2015, Pechino annuncia che la propria strategia passerà dalla semplice «difesa delle acque territoriali» alla «protezione delle acque in mare aperto».

La Cina intende «espandere la sua strategia di difesa attiva», ma «non cerca un conflitto militare con i suoi vicini, malgrado le (loro) azioni provocatorie sulle isole contese e l’interferenza americana». Cfr. *Pechino alza i toni con gli Usa*, La Stampa, 27 Maggio 2015, pag. 17.

diritti e di quelli dei Paesi alleati. In Maggio 2015 la nave militare “Forth Worth” (unità classificata *litoral ship* negli Stati Uniti ma collocabile in Europa tra le fregate quanto a stazza) ha attraversato ostentatamente il Mar Cinese meridionale per raggiungere le Filippine, malgrado le proteste cinesi.

In Settembre 2015, proprio alla vigilia della visita del Presidente cinese Xi Jinping negli Stati Uniti, l’Ammiraglio Harry Harris, comandante in capo delle forze statunitensi nel Pacifico, in un’audizione al Senato americano, ha dichiarato la propria «grande preoccupazione» per la costruzione di almeno tre aeroporti su alcune isolette delle Spratly e la «loro militarizzazione, che minaccia tutti Paesi della regione», ribadendo che gli Stati Uniti intendono far rispettare la libertà di navigazione e di volo nel Mar Cinese meridionale (10).

Hong Lei, portavoce del Ministero degli Esteri cinese, ha replicato esprimendo a propria volta la «estrema preoccupazione» per le parole di Harris e sostenendo che Pechino si sarebbe opposta a «ogni Paese che sfidi la sovranità e la sicurezza della Cina, in nome della protezione della libertà di navigazione».

Monito caduto nel vuoto, poiché in Ottobre il caccia-torpediniere americano “Lassen” è stato inviato a pattugliare le acque contese e un’ulteriore *escalation* è avvenuta in Novembre, quando il Ministro della Difesa Ash Carter e il collega malaysiano Tun Hussein Hishammuddin hanno partecipato a bordo della portaerei “Theodore Roosevelt” a una crociera dimostrativa, che costituisce un monito molto chiaro.

«L’abbiamo fatto finora in ogni angolo del mondo e continueremo a farlo ancora», è stato il lapidario commento di Carter. «Il comportamento della Cina sarà il vero *test* del suo impegno per la pace e la sicurezza» nella regione. «Questo è il motivo per cui i Paesi dell’area stanno monitorando l’azione cinese in settori come la navigazione marittima e il cyberspazio»(11).

(10) *U.S. commander backs challenging China over disputed islands*; Reuters, September 17, 2015.

(11) Reuters; November 7, 2015.

Le leggi del mare sempre più complesse

La “guerra verbale” tra le due grandi potenze è finora rimasta tale perché di fatto gli Stati Uniti hanno scelto di non sfidare fino in fondo la Cina navigando all’interno della barriera delle 12 miglia che costituisce il limite delle acque territoriali nazionali, transitando invece nella Zona Economica esclusiva (12). Un modo per riaffermare le posizioni proprie e degli alleati senza voler creare a ogni costo pericolosi *casus belli*.

Ma tutto potrebbe cambiare nel caso in cui i Repubblicani tornassero alla Casa Bianca nel 2016: il senatore John McCain, sfidante del Presidente Obama alle elezioni del 2000, commentando l’audizione dell’Ammiraglio Harry Harris, ha accusato l’Amministrazione Obama di aver commesso “un grave errore” nell’aver scelto finora di non valicare il limite delle 12 miglia, poiché ciò rappresenterebbe un gesto di debolezza.

Occorre, inoltre, vedere quale sarà l’esito dell’arbitrato - recentemente richiesto dalle Filippine e accettato dal Vietnam, con l’appoggio significativo degli Stati Uniti - alla Corte internazionale permanente di arbitrato dell’Aia per stabilire una volta per tutte la legittimità delle varie rivendicazioni territoriali (13).

Un eventuale giudizio favorevole a Manila, anche parziale e non vincolante, costituirebbe un serio problema per la Cina, costituendo un precedente difficilmente ignorabile, che porrebbe il Paese, membro del Consiglio di Sicurezza dell’ONU, in una posizione indifendibile.

Pechino, da sempre rifiuta il giudizio di un ente internazionale, poiché ritiene che la soluzione delle varie contese si

(12) La legislazione marittima internazionale si è progressivamente modificata negli scorsi decenni divenendo sempre più complessa. L’entrata in vigore della Convenzione di Montego Bay sul Diritto del Mare (United Nations Convention on the Law of the Sea - UNCLOS) nel 1982 ha portato a una nuova fase del contenzioso nel Mar Cinese meridionale: da allora gli Stati rivieraschi hanno potuto dichiarare Zone Economiche Esclusive (EEZ) fino a 200 miglia nautiche dalla linea costiera di base e sfruttare la Piattaforma continentale fino a 350 miglia.

All’interno delle EEZ gli Stati hanno il diritto esclusivo allo sfruttamento di tutte le risorse. Queste zone restano, tuttavia, inapplicabili in presenza delle rivendicazioni cinesi su pressoché l’intera superficie marittima.

(13) Alle udienze, a porte chiuse, è stato concesso di avere osservatori in aula ad Australia, Giappone, Indonesia, Malaysia, Singapore, Thailandia e Vietnam.

possa impostare soltanto sul piano dei rapporti bilaterali, dov'è più facile ricorrere alla propria potenza militare e al proprio peso economico come elementi di pressione decisivi.

Pechino, che pure è firmataria della Convenzione per il Diritto del mare, a fine Novembre 2015 ancora una volta si è dichiarata ostile all'iniziativa: «La nostra posizione è chiara; non parteciperemo all'arbitrato, né lo accetteremo nelle sue conclusioni», ha affermato il portavoce del Ministero degli Esteri cinese, Hong Lei.

La possibilità d'incidenti aereo-navali resta, quindi elevata. Non va, perciò, sottovalutato il rischio che, in caso di un malaugurato incidente militare anche limitato, una spirale di *escalation* e *contro-escalation* degeneri in uno scontro globale.

L'Estremo Oriente è, infatti, una delle regioni mondiali dove si registrano le spese belliche più elevate (439 miliardi di dollari nel 2014, pari al 24,4 per cento del totale mondiale, + 5 per cento sull'anno precedente). Vietnam, Indonesia, Thailandia e Singapore, sotto una discreta regia statunitense, stanno cercando di creare Forze armate in grado di appoggiare con un minimo di credibilità le loro rivendicazioni territoriali. Con il rischio, però, che questi armamenti prima o poi escano dagli arsenali per essere usati...

In ogni caso, o tutte le parti in causa accettano di sedersi intorno a un tavolo negoziale, in tempi brevi e senza preclusioni di fondo (14), oppure sarà sempre più probabile che il contenzioso sul Mar Cinese meridionale sfoci in un conflitto aperto. Forse entro pochi mesi.

Il Giappone di nuovo protagonista

La grande novità geo-strategica nel teatro estremo-orientale è costituita dal fatto che questa alleanza di fatto anti-cinese, promossa e coordinata dagli Stati Uniti, vede il crescente coinvolgimento - di grande rilievo dal punto di vista politico ed emotivo

(14) La Corte Internazionale di Giustizia dell'Aia ha già risolto alcuni contenziosi territoriali nel Sud-Est asiatico, ad esempio nel Mar di Celebes tra Malaysia e Indonesia, con piena soddisfazione delle parti.

per la storia recente della regione - del Giappone, che a sua volta ha un delicato contenzioso aperto con la Cina per il controllo dell'arcipelago delle Shenkaku/Dyaoyu, le cui acque sarebbero anch'esse ricche d'idrocarburi.

Tutto nasce dal progressivo abbandono della politica pacifista seguita da Tokyo dalla fine della Seconda guerra mondiale. La Costituzione imposta dagli Stati Uniti prevedeva infatti, all'Articolo 9, la rinuncia "perpetua" alla guerra come strumento di risoluzione delle controversie internazionali, il divieto d'invviare militari giapponesi fuori dal territorio nazionale e di esportare armamenti.

Le stesse Forze armate nipponiche (divenute, peraltro, nel tempo tra le principali al mondo per qualità e numero di armamenti in dotazione, soprattutto la Marina) sono tuttora definite con un eufemismo "Forze di autodifesa".

Benché la netta maggioranza del Paese - cresciuta e vissuta nel trauma della sconfitta totale del 1945, della pesante occupazione militare straniera e dell'olocausto atomico di Hiroshima e Nagasaki - sia rimasta profondamente pacifista e ostile a ogni ipotesi di riarmo (tutt'ora quasi il 70 per cento del Paese, secondo vari sondaggi), questa situazione di "gigante economico e nano politico-militare" ha cominciato ad andare stretta ai vari Governi nipponici succedutisi negli ultimi trent'anni.

Sia perché alla potenza economica raggiunta negli anni '90 del secolo scorso corrispondeva uno strumento militare dalle limitate possibilità d'impiego, senza la capacità, ad esempio, di garantire la sicurezza dei flussi commerciali ed energetici, vitali per il Paese, la cui difesa doveva necessariamente essere delegata agli Stati Uniti, con un'umiliante abdicazione di sovranità.

Sia perché il prorompente sviluppo della Cina, dotata di Forze armate qualitativamente sempre più avanzate e in grado di colpire l'arcipelago nipponico anche con armi atomiche, poneva il problema di una capacità di difesa non totalmente devoluta ad altre potenze e in grado di operare anche fuori dai propri spazi territoriali, ad esempio in appoggio a Paesi alleati minacciati dall'espansionismo cinese.

Il ruolo sempre più rilevante delle Forze armate e la conseguente riforma dell'Articolo 9 della Costituzione che ne regola l'impiego è diventato, com'era del resto prevedibile, uno dei principali fattori nel dibattito politico interno dell'ultimo decennio, alimentato anche da continui aumenti del *budget* della Difesa. Finché l'attuale Governo nazionalista-conservatore di Shinzo Abe ha deciso di rompere ogni indugio, facendo approvare il 16 Luglio 2015 alla Camera Bassa del Parlamento giapponese la richiesta modifica costituzionale.

Il Governo Abe non ha, però, atteso questo necessario passaggio legislativo per inviare fuori dei propri confini le sue forze armate (che dal 1993 partecipano ad alcune missioni di pace dell'ONU): aerei da ricognizione della Marina nipponica - con a bordo osservatori filippini per salvare le forme sul piano politico-internazionale - si erano già spinti nel Giugno 2015 sullo spazio aereo delle isole Spratly, durante manovre congiunte (formalmente definite "esercitazioni di soccorso in mare") effettuate in quelle acque (15).

Che significato attribuire alla mossa, lungamente ponderata, di Tokyo?

Si tratta senza dubbio di un monito molto forte lanciato a Pechino. Pure il silenzio (assenso) di Washington è molto eloquente: la coalizione di fatto di Paesi che, per vari motivi, si oppongono all'espansionismo cinese è in via di rapida formazione e l'adesione nipponica ne costituisce l'indispensabile suggello. Anche perché l'apporto di Tokyo potrebbe non limitarsi a un'eccellente Marina e a modernissime forze aeree.

Con buona pace del sempre più fallimentare Trattato di Non Proliferazione nucleare, al Giappone, che vanta uno dei più avanzati sistemi di generazione di energia elettro-nucleare per uso civile, con 43 centrali in attività nel Novembre 2015 (terzo posto mondiale) e un complesso industriale d'avanguardia per fabbricare le barre di combustibile necessarie al loro funzionamento, è unanimemente attribuita la capacità tecnica di pro-

(15) Altre manovre congiunte tra le Mmarine statunitense e filippina sono state condotte nei giorni successivi, per ribadire la libertà di navigazione e negare nei fatti le rivendicazioni cinesi sull'arcipelago.

durre una decina di ordigni nucleari in meno di un anno (secondo alcune fonti, addirittura in appena tre mesi) (16).

Certamente, un Giappone dotato di armi atomiche pare una sorta di contraddizione in termini, se guardato con gli occhi rivolti a Hiroshima.

L'opinione pubblica interna boccerebbe senz'appello qualunque Governo che volesse avviarsi, anche soltanto in forma indiretta, su questa strada. E quella dei Paesi vicini, memori del brutale expansionismo nipponico della prima metà del secolo scorso, reagirebbe ancor più aspramente.

Non a caso, la Cina ha protestato con durezza contro la modifica alla Costituzione apportata dal Sol Levante. Ma a Tokyo basta far balenare la possibilità tecnica di potersi dotare di tali armi per costituire un "deterrente di fatto" di sicura efficacia. E su questo *jolly* presente nel mazzo di carte anti-cinesi sembra contare molto anche Washington. Almeno sul piano politico.

Paolo Migliavacca

(16) Secondo un'inchiesta condotta Robert Windrem, uno dei *reporter* di punta della Nbc, la maggiore TV americana, ("Japan Has the Nuclear 'Bomb in the Basement', and China Isn't Happy", March 11, 2014), benché abbia firmato il Trattato di Non Proliferazione nucleare, il Giappone ha immagazzinato, come sottoprodotti derivati dalla produzione di energia atomica per usi civili, 9 tonnellate di plutonio in varie località nazionali, e ben 35 tonnellate sono stoccate in fase di riprocessamento in Francia e Gran Bretagna.

Considerato che una decina di chili bastano per realizzare una singola arma, Tokyo dispone in casa del materiale necessario a fabbricare quasi un migliaio di armi atomiche.

LA PROTEZIONE DEI CIVILI NEI CONFLITTI ARMATI

di Giorgio Bosco

La guerra “classica”, che vede impegnate le forze armate di due o più Stati, è diventata rara, e al suo posto si moltiplicano i conflitti armati non internazionali, in cui le forze regolari di uno Stato si confrontano con gruppi armati non statali.

Questi ultimi sono normalmente chiamati “attori non statali”; per essi sussiste, talvolta, una difficoltà di identificazione e, pertanto, di riconduzione entro la fattispecie delle Convenzioni vigenti, e in certi casi (come, ad esempio, in Colombia) i gruppi armati agiscono insieme alla criminalità organizzata.

Nella maggior parte di tali conflitti (detti anche “asimmetrici”), non v'è un fronte ben definito, né vi sono zone controllate uniformemente dall'uno o dall'altro degli avversari.

In situazioni del genere, milioni di civili sono vittime di violenze, sia per effetto degli scontri armati, sia perché costituiscono un diretto bersaglio dei belligeranti, anche tramite tecniche di combattimento terroristiche e attacchi a scuole e ospedali.

Sono violati i principi della distinzione tra combattenti e civili e quello della limitazione degli attacchi armati agli obiettivi militari, entrambi alla base della Quarta Convenzione di Ginevra del 1949. Come conseguenza, milioni di persone sono costrette a spostarsi all'interno del loro Stato (*Internally Displaced Persons*, IDP) o a rifugiarsi altrove.

Quello della protezione dei civili nei conflitti armati è, quindi, divenuto uno dei maggiori problemi, ai quali la comunità internazionale deve far fronte.

Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha cominciato ad occuparsene fin dal 1999, con un dibattito aperto in occasione del

GIORGIO BOSCO è stato Ambasciatore d'Italia e Professore alla Scuola Nazionale dell'Amministrazione in Roma.

primo rapporto del Segretario Generale al riguardo, ed ha in seguito approvato varie Risoluzioni sull'argomento: 1265/1999, 1296/2000, 1674/2006, 1738/2006, 1894/2009. Nella Risoluzione 1296 il Consiglio di Sicurezza ha affermato che "the deliberate targeting of civilian population in situations of armed conflict may constitute a threat to international peace and security".

Da notare che nei dibattiti sul tema (ad esempio, in quello del 9 novembre 2011) il Consiglio di Sicurezza si è spesso avvalso della partecipazione di un rappresentante del Comitato Internazionale della Croce Rossa.

Sia nelle riunioni del Consiglio di Sicurezza, sia in quelle di altri fori, sono esaminate le situazioni più critiche.

Alcuni esempi: la crisi della Repubblica Centro Africana, dove gli eventi del marzo 2013 hanno provocato migliaia di vittime, massicci spostamenti di popolazioni e una grave crisi economica; i combattimenti del 2014 nella Striscia di Gaza. con circa mille e cinquecento vittime civili.

È, inoltre, costantemente osservato che le esigenze militari finiscono per prevalere sulle istanze umanitarie.

Uno dei più ampi dibattiti del Consiglio di Sicurezza sulla protezione dei civili nei conflitti armati si è svolto il 12 Febbraio 2014, con la partecipazione dell'Alto Commissario per i diritti umani, del Sottosegretario Generale per le questioni umanitarie, del suo omologo per le operazioni di *peace-keeping* e del Direttore Generale del CIRC.

È stato adottato un *Presidential Statement* (1), in cui il Consiglio ha riaffermato che le parti di un conflitto armato hanno la responsabilità primaria di assicurare la protezione dei civili, avendo riguardo alle specifiche necessità di donne e bambini.

Il Consiglio ha, inoltre, sottolineato il dovere di porre fine all'impunità per violazioni del diritto internazionale umanitario.

Un rapporto del Segretario Generale del Giugno 2014 elenca le situazioni afferenti ai conflitti armati, in cui sono coinvolti Stati, all'attenzione del Consiglio di Sicurezza: Repubblica Centro Africana; Ciad; Costa d'Avorio; Repubblica Democratica del

(1) Doc. S/PRST/2014/3 del 12 Febbraio 2014.

Congo; Iraq; Israele e Stato di Palestina; Libano; Libia; Mali; Myanmar; Somalia; Sud Sudan; Sudan; Siria; Yemen.

Di fronte ad una conflittualità così estesa non poteva mancare una presa di posizione dell'Unione Europea. Le *EU Guidelines on promoting compliance with International Humanitarian Law* (2) ribadiscono formalmente, nel preambolo, la necessità della protezione dei civili durante i conflitti armati.

Come si espresse nell'Ottobre 2012 alla Sesta Commissione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il rappresentante dell'Unione, "enhancing the protection of civilians must be our common goal".

Tra le numerose iniziative prese a livello intergovernativo, merita ricordare quella dal titolo *Reclaiming the Protection of Civilians under International Law*, avviata nel 2009 da un gruppo di Paesi europei, africani, asiatici e latino-americani, culminata nella Conferenza finale di Oslo (23-24 Maggio 2013). Vi hanno partecipato i rappresentanti di circa novanta Stati, e al termine è stato emesso un *Co-Chair' Summary* (3) che contiene le seguenti raccomandazioni:

– Regardless of whether or not a situation amounts to an armed conflict, States must apply all relevant law aimed at protecting civilians. In situations of armed conflict, this includes in particular International Humanitarian Law, as well as applicable human rights law and domestic law. The relevant legal regimes should be applied in a manner that affords the greatest degree of protection to civilians.

– States and other parties to an armed conflict must ensure that IHL is properly reflected in all doctrines and procedures pertaining to the use of force, that education and practical, scenario-based training in IHL are provided at all levels, and that legal advisors are made available to the armed forces and are consulted by them.

– In addition, States and other relevant actors should seek to identify other possible practical measures, over and beyond their

(2) Documento del Consiglio 16841/09 del Dicembre 2009.

(3) Documento del Norwegian Ministry of Foreign Affairs in data 24 Maggio 2013.

legal obligations, which may be taken before, during and after operations to reduce and minimise incidental civilian harm.

– Such measures may include particular restrictions on the use of indirect fire or other methods or means of warfare in areas where there is a risk of incidental harm to civilians.

– To be effective, these measures should be properly incorporated into the relevant rules of engagement and tactical directives, as well as into the training of relevant personnel.

In the choice of methods and means of warfare, parties of an armed conflict must take into account both the immediate risk of incidental harm to civilians caused by the attack as well as the longerterm impact on the civilian population caused by the use of certain weapons and presence of explosive remnants of war, by the destruction of essential infrastructure, and by forced displacement”.

Al Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR), si deve un’azione costante in questo campo, sulla base delle Quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 e dei suoi Protocolli Addizionali del 1977.

Alla XXXI Conferenza quadriennale del CICR nel 2011 la prima delle Risoluzioni approvate portava il titolo *Strengthening protection for victims of armed conflicts*.

Essa invitava il CICR a proseguire ricerche, consultazioni e discussioni con Stati e organizzazioni al fine di avanzare proposte per assicurare il rispetto del diritto internazionale umanitario.

In adempimento a tale richiesta, e con l’appoggio della Confederazione elvetica, il CICR e il Governo svizzero si sono attivati negli anni successivi, organizzando a Ginevra varie riunioni di Stati per approfondire l’argomento.

Due temi sono venuti soprattutto in discussione. Il primo di essi è la possibilità di istituire un incontro periodico (annuale o biennale) sull’applicazione del diritto internazionale umanitario.

Tali incontri avverrebbero tra gli Stati parti alle Convenzioni di Ginevra, con dibattiti su questioni di comune interesse aventi al centro un rispetto sempre maggiore delle norme umanitarie. Sta emergendo la tendenza a non creare organizzazioni nuove, bensì ad avvalersi di quelle già esistenti, come il CICR.

Il secondo tema riguarda la modalità di un sistema di *reporting*, in base al quale gli Stati riferirebbero periodicamente sui progressi compiuti nei rispettivi ordinamenti.

Come ha dimostrato l'esperienza delle Nazioni Unite nel campo dei diritti umani, la periodicità dei rapporti è uno strumento essenziale per conoscere come gli Stati assolvano ai loro obblighi internazionali.

Affinché lo strumento sia agile e gli Stati non siano recalcitranti ad usarlo, la maggioranza dei partecipanti alle consultazioni è orientata verso una certa flessibilità, lasciando gli Stati liberi di scegliere la cadenza dei loro rapporti e l'argomento che ne sarà oggetto.

Oltre a questi due principali temi, le riunioni *open ended* di Ginevra hanno rivolto la loro attenzione alla questione dell'accertamento dei fatti: se dei civili sono rimasti vittime di conflitti armati, è importante accertare come ciò sia avvenuto.

Questa funzione è stata costantemente ritenuta necessaria, e già vi si riferiva la Convenzione di Ginevra del 1929 sulle condizioni dei feriti e malati.

Oggi la comunità internazionale ha a disposizione la International Humanitarian Fact Finding Commission (IHFFC), istituita dal Primo Protocollo Addizionale del 1977; consta di quindici componenti scelti tra gli esperti del settore. Per l'Italia ne fa parte Giulia Lattanzi, che è anche Giudice al Tribunale dell'Aja per i crimini commessi nella ex Jugoslavia, dove avvennero numerosi massacri e stragi di civili.

Abbiamo citato per prima questa collaborazione del CICR col Governo svizzero, poiché nell'ultimo triennio è stata la più visibile; ma il CICR si è adoperato in tutti i campi per la protezione di civili.

Non sarebbe possibile in questa sede menzionare tutte le attività svolte; ci limitiamo a riportare che in un manuale pubblicato a Ginevra nell'Ottobre 2013, *Decision making process in military combat operations*, un capitolo è dedicato ai *civilians*, e, tra l'altro, vi si legge che "the commander must consider how best ensure that civilian population and the humanitarian situation are considered adequately by the staff",

Più di recente (Maggio 2015) il CICR ha diffuso lo studio *The implementation of rules protecting the provision of health care in armed conflicts and other emergencies: a guidance tool*. Il personale sanitario e i volontari dell'assistenza medica fanno parte dei civili da proteggere e la loro salvaguardia è ssenziale, affinché i feriti possano avere le necessarie cure. Le trentaquattro pagine dello studio sono ispirate a questa preoccupazione.

Sul piano nazionale, oltre alle pertinenti disposizioni dei Codici penali militari, esiste un documento elaborato nel 2010 dal Centro Alti Studi per la Difesa, Istituto Superiore di Stato Maggiore Interforze, Dipartimento di Diritto Umanitario e delle Operazioni Militari. Esso si intitola: *Codice di comportamento delle Forze armate italiane in operazioni* ed è articolato in dieci punti, di cui il primo, il settimo e il nono concernono la protezione dei civili e recitano:

- non attaccare la popolazione civile e i beni di carattere civile;
- tratta la popolazione civile con umanità, evitando catture di ostaggi e rappresaglie.;
- rispetta le proprietà e i bene civili.

Circa altre iniziative nazionali, degna di menzione è quella del Regno Unito, il cui Governo ha pubblicato il 7 Dicembre 2011 un lungo documento dal titolo *UK National Strategy on the Protection of Civilians in Armed Conflicts*.

Nel presentarlo, il Foreign and Commonwealth Office ha fatto presente che la strategia è attuata attraverso una particolare attenzione posta in tutte le attività svolte a livello internazionale per assicurare la protezione dei civili nel pieno rispetto di quanto disposto dal diritto umanitario.

Perciò, il Governo britannico si adopera per il miglioramento del funzionamento delle operazioni di *peace-keeping*, ponendo, ad esempio, maggiore attenzione alla conoscenza linguistica e ad una migliore preparazione delle forze di pace impegnate sul terreno in materia di protezione della popolazione civile.

Inoltre, l'impegno britannico nel settore umanitario si manifesta tramite la concessione di ulteriori contributi alle agenzie umanitarie, in modo da renderle più efficaci nella loro azione nelle aree di crisi.

È stato, infine, sottolineato che la strategia è stata elaborata anche tenendo conto dei pareri espressi da varie ONG, consultate al riguardo.

Come si è visto in queste brevi note, si sta sviluppando sempre più la cosapevolezza del problema della protezione dei civili nei conflitti armati. Se ne è avuta di recente un'ulteriore manifestazione il 23-24 Ottobre 2015 in un simposio internazionale presso la Scuola Ufficiali Carabinieri in Roma dal titolo *International Humanitarian Law and Modern Warfare*, dove i vari relatori intervenuti hanno dato ampio spazio alla questione.

Il Presidente della Corte Internazionale di Giustizia delle Nazioni Unite, Ronny Abraham, ha citato le sentenze e i pareri consultivi, in cui la Corte ha affermato la necessità della protezione dei civili.

Il Procuratore Capo della Corte Penale Internazionale, Fatou Bensouda, ha ricordato le stragi e i massacri di civili verificatisi nel periodo di competenza temporale della Corte (dal 2002 in poi) ed ha assicurato che il suo ufficio non lascerà nulla d'intentato, affinché i responsabili siano giudicati e condannati.

Questo fermo proponimento fa ben sperare per un futuro senza impunità e con un maggiore rispetto delle norme umanitarie.

Giorgio Bosco

LO STATO DELL'UNIONE EUROPEA

L'evoluzione delle istituzioni europee
di Pietro Calamia

La premessa è che all'Unione non sono applicabili gli schemi costituzionali degli Stati nazionali. L'Unione è una costruzione originale che sta sperimentando un nuovo modello politico, la cui principale caratteristica è proprio in una costante evoluzione istituzionale.

Essa si è verificata nei tre lati (Parlamento-Consiglio-Commissione) del "triangolo" che guida l'Unione.

Il Parlamento europeo. Proprio sul lato "parlamentare", si sono verificati i cambiamenti più radicali. Nel Trattato di Roma (Articolo 139) era previsto che il Parlamento (Assemblea) tenesse una *sessione annuale*. L'Articolo 140 stabiliva inoltre: "Il Consiglio è udito dall'Assemblea, secondo le modalità che esso stesso definisce nel suo regolamento interno". I testi sono talvolta più eloquenti di ogni commento.

La svolta essenziale è certamente collegata con la decisione del Consiglio Europeo di Roma, presieduto da Aldo Moro, dell'inizio di Dicembre 1975, di eleggere direttamente i membri del Parlamento europeo.

In quella riunione, Aldo Moro, a chi rifiutava l'ipotesi di una elezione diretta di un Parlamento senza poteri (soprattutto il

Pubblichiamo le Relazioni di quattro qualificati Ambasciatori Pietro Calamia, Giovan Battista Verderame, Adriano Benedetti e Roberto Nigido, presentate ad un Seminario sullo stato dell'Unione Europea, tenutosi all'Università La Sapienza il 24 Settembre 2015.

Pietro Calamia, il più fiducioso. Giovan Battista Verderame, Adriano Benedetti e Roberto Nigido, problematici e piuttosto scettici. Le loro opinioni sono, tuttavia, attuali e importanti

PIETRO CALAMIA è stato Ambasciatore a Belgrado (1980-1984), Rappresentante Permanente d'Italia presso le Comunità Europee (1984-1990) e presso l'OCSE (Parigi, 1993-1997). Attualmente è membro di varie Associazioni di politica estera.

leader britannico Harold Wilson) replicava che un “Parlamento eletto i poteri se li sarebbe presi”. Pochi mesi dopo la prima elezione diretta del 1979, il Parlamento respinse il bilancio della Comunità.

A parte la prova di forza sul bilancio del 1980, il Parlamento europeo eletto fu in grado di esercitare sul Consiglio (e sulla stessa Commissione) un’azione di stimolo per fare avanzare l’integrazione europea.

Ne fu protagonista Altiero Spinelli, all’origine della creazione della Commissione per i problemi istituzionali (1981), i cui dibattiti portarono al progetto di Trattato per l’Unione Europea (Febbraio 1984). Il Trattato non fu accolto dai Capi di Stato o di Governo, ma contribuì a far decidere la convocazione della prima Conferenza intergovernativa (Milano, Giugno 1985), che portò all’Atto Unico.

Il Parlamento ha ottenuto progressivamente poteri di bilancio, poteri di codecisione legislativa insieme al Consiglio e un ruolo politico nella scelta del Presidente e dei membri della Commissione. Rispetto alle disposizioni prima ricordate del Trattato di Roma, il cambiamento non avrebbe potuto essere più radicale.

Il Consiglio europeo - Sul secondo lato del “triangolo”, quello del Consiglio, l’evoluzione comprende la nascita del Consiglio europeo, composto dai Capi di Stato o di Governo degli Stati membri.

L’origine del Consiglio europeo è collegata al quasi contemporaneo passaggio, nel 1974, dai Ministeri dell’Economia e delle Finanze alla Presidenza della Repubblica francese e alla Cancelleria federale tedesca di Valéry Giscard d’Estaing e di Helmut Schmidt. Ma rispondeva, al di là delle contingenze, ad una esigenza politica oggi meglio valutabile.

È difficile immaginare che decisioni di portata storica, come l’elezione diretta del Parlamento europeo, l’istituzione della moneta unica, l’estensione dei Trattati alla politica estera, la sicurezza e la difesa avrebbero potuto essere adottate senza la partecipazione diretta dei Capi di Stato o di Governo alle deliberazioni.

Il Consiglio europeo, nato come organo informale nel 1974, è stato istituzionalizzato con l'Atto Unico, entrato in vigore nel 1987 e ulteriormente regolato con il Trattato di Lisbona, che ha istituito la Presidenza stabile del Consiglio.

Vi è stata una intensificazione delle riunioni, in relazione alle difficoltà economiche europee e mondiali degli ultimi anni.

Anche in questo caso si è registrato un cambiamento radicale rispetto alle "Conferenze internazionali" di Capi di Stato o di Governo, che si sono tenute in passato a distanza di tre anni (L'Aja 1969, Parigi 1972).

La Commissione - Sul terzo lato del "triangolo", la Commissione ha visto estendersi progressivamente le proprie competenze con l'inclusione nel campo di applicazione dei Trattati di nuovi settori (e prima con l'applicazione dell'Articolo 235 del Trattato originario, sulle azioni non previste, ma necessarie per raggiungere uno degli scopi della Comunità).

Ha dovuto dialogare sempre più strettamente con il Parlamento europeo e ha ottenuto con il confronto parlamentare uno *status politico* che, nelle modalità iniziali della sua designazione, non era evidente.

La mozione di censura contro la Commissione Santer, votata dal Parlamento europeo nel 1999, ne costituisce, paradossalmente, una esplicita conferma.

Per contro, un'evoluzione, a mio giudizio non positiva, ha riguardato la composizione della Commissione.

Abbandonando il principio iscritto nei Trattati originari, che prevedeva una maggiore rappresentanza nell'Esecutivo per i Paesi più popolosi rispetto agli altri, alla Convenzione prima e nel Trattato di Lisbona successivamente si è optato per una presenza "paritaria" degli Stati membri in seno alla Commissione.

Un passo indietro sulla via dell'integrazione, fatto, paradossalmente, proprio mentre si decideva formalmente che il criterio della popolazione entrava nel calcolo della maggioranza qualificata nelle votazioni del Consiglio. Ed il Parlamento europeo, eletto a suffragio diretto, diventava sostanziale co-legislatore con il Consiglio.

Un errore di notevole portata, anche in relazione alle prospettive di ulteriore ampliamento dell'Unione Europea.

Nel "triangolo" tradizionale, l'Alto Rappresentante per la Politica Estera, la Sicurezza e la Difesa rappresenta una figura totalmente nuova: dispone di un Servizio diplomatico per l'azione esterna, presiede il Consiglio Affari Esteri ed è, al tempo stesso, Vice-Presidente della Commissione. Una formula che tradisce, probabilmente, l'aspirazione a una *fusionne*, nel medio lungo termine, dell'Esecutivo a due teste (Commissione-Consiglio) dell'Unione Europea.

Il primo periodo di funzionamento delle nuove Istituzioni (il Trattato di Lisbona è entrato in vigore il 1° Dicembre 2009) è stato abbastanza in linea con le aspettative.

Il belga Van Rompuy, quale Presidente del Consiglio europeo, ha svolto un onesto ruolo di *conciliateur*, come auspicava Giscard d'Estaing (*Le Monde*, 21 novembre 2009), ha evitato "strappi" con il Presidente della Commissione Barroso e con Lady Ashton, Alto Rappresentante per la Politica Estera, la Sicurezza e la Difesa.

Quest'ultima non si è imposta sulla scena internazionale - ma era difficile pensare che potesse farlo - con il ruolo che i Governi degli Stati membri continuano ad avere nelle relazioni internazionali. Ma ha iniziato a costruire uno strumento importante, quale il Servizio diplomatico per l'azione esterna.

Evoluzioni future - Per quanto riguarda il Parlamento europeo, la linea del rafforzamento dei suoi poteri e del suo ruolo è iscritta nelle cose. Aldo Moro l'aveva intuito sin dal 1975, quando fu decisa l'elezione diretta sotto la sua Presidenza al Consiglio europeo di Roma.

Molto più incerta l'evoluzione della Commissione, collegata anche con quella del Consiglio. Il problema più delicato è quello della composizione: un membro per ogni Paese rischia di renderla un organismo di tipo intergovernativo.

Una scelta di membri, indipendentemente dalla popolazione dei Paesi di provenienza, potrebbe metterne a rischio la credibilità politica.

Si tratta di un aspetto delicato, che tocca la sensibilità politica di ciascun Paese membro. Ma la formula dei Trattati originali - due membri per i Paesi più popolosi e uno per gli altri - resta, con i necessari adattamenti, quella più realistica.

Si può stabilire, ad esempio, che i Paesi con maggiore popolazione designino un membro e gli altri lo facciano, a turno, a piccoli gruppi di due o tre Paesi. Si può naturalmente ipotizzare che ciò avvenga in consultazione con il Presidente designato della Commissione. Meno realizzabile appare oggi l'ipotesi di una elezione diretta del Presidente della Commissione, come quella della attribuzione della Presidenza del Consiglio europeo allo stesso Presidente della Commissione.

Nel primo caso, appare difficile immaginare come gestire una simile elezione nei ventisette (o più) Paesi membri.

Nel secondo, il doppio incarico del Presidente - Commissione e Consiglio europeo - appare problematico per la grande diversità dei ruoli e delle competenze attribuiti alle due istituzioni, negli attuali equilibri istituzionali.

Non appare realistico, d'altra parte, immaginare la "dissoluzione" del Consiglio degli Stati membri (e dei Governi nazionali) in un "Governo europeo", sostenuto dal Parlamento.

La *fusion*e dell'Esecutivo a due teste (Consiglio-Commissione) rimane un obiettivo di lungo termine e qualche esperimento potrà essere fatto con il doppio ruolo dell'Alto Rappresentante per la Politica Estera, la Sicurezza e la Difesa, che presiede il Consiglio Affari Esteri ed è Vice-Presidente della Commissione.

Ma l'azione dei Capi di Stato o di Governo degli Stati membri rimarrà ancora a lungo un fattore indispensabile del processo di integrazione. Naturalmente, con l'azione di stimolo di una Commissione, auspicabilmente rinnovata nella sua composizione, del Presidente eletto del Consiglio europeo e di vigile controllo del Parlamento.

Un capitolo da esplorare meglio è quello delle *cooperazioni rafforzate* tra Paesi che condividono, su specifici temi, obiettivi più ambiziosi per un'Europa unita.

In una Unione di 27 o più Stati membri tale possibilità non deve essere trascurata. Non sarà una via facile, ma con le strut-

ture che abbiamo faticosamente costruito negli scorsi decenni e con la volontà politica, può essere percorribile.

È utile, ad ogni modo, ribadire che l'attuale base allargata dell'Unione, che costituisce un'area di stabilità e di pace, dopo le tragedie europee della prima metà del Ventesimo secolo, resta fondamentale anche per il futuro. Ma all'interno di essa, nel rispetto delle regole, si possono perseguire da parte di alcuni Paesi obiettivi più avanzati.

A cominciare dalla politica estera, nella quale dovrebbe gradualmente essere più visibile il ruolo dell'Alto Rappresentante e del suo Servizio per l'azione esterna.

La crisi economica, malgrado le tensioni suscitate, ha contribuito a far progredire l'integrazione dei Paesi dell'Eurozona. In condizioni normalizzate, con l'auspicata ripresa della crescita e una maggiore fiducia dei cittadini verso i Governi nazionali e le istituzioni europee, il tema delle strutture istituzionali dell'Unione potrà essere ripreso, pur con i limiti obiettivi che emergono dall'analisi fatta.

La politica estera comune dell'Unione Europea di Giovan Battista Verderame

Si parla spesso di un'Europa in crisi. Una crisi che dal fronte interno - nel quale le rigidità tecniche della moneta unica rischiano di diventare il capro espiatorio dell'incapacità degli uni di tenere il passo degli altri e della ingenerosità di questi ultimi nei confronti dei primi - si estende a quello della proiezione internazionale, in un arco di situazioni che vanno da un Sud del Mediterraneo alla ricerca di una stabilità sempre inseguita e mai raggiunta ad un Est frammentato in un micidiale *puzzle* geo-religioso, passando per un rapporto non risolto, e diventato oggi ancora più difficile, con il grande ed ingombrante vicino russo.

L'Ambasciatore GIOVAN BATTISTA VERDERAME ha ricoperto numerosi incarichi in Italia e all'estero. È stato, tra l'altro, Ambasciatore d'Italia in Algeria e in Ungheria, e Direttore Generale per le Risorse e l'Innovazione del Ministero degli Affari Esteri.

La dimensione di politica estera è entrata tardi nel processo di integrazione europea ed ha ancora una posizione differenziata all'interno della struttura istituzionale dell'Unione, nella quale l'equilibrio fra il metodo intergovernativo e quello sovranazionale pende ancora in maniera preponderante verso il primo.

Tuttavia, il cammino fatto dagli esordi della Cooperazione Politica Europea ha prodotto risultati di straordinaria importanza.

Innanzitutto, sul piano delle strutture. L'evoluzione della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) dimostra che, tra metodo sovranazionale e metodo intergovernativo, vi è stato quello che si può definire un processo di contaminazione con l'intergovernativo, che è andato progressivamente, anche se ancora molto parzialmente, assumendo taluni caratteri propri del metodo sovranazionale.

Rispetto alla Cooperazione Politica Europea degli anni Settanta, le strutture comuni sono state via via irrobustite. Dalla totale assenza di strutture della fase iniziale, passando attraverso la Cellula di pianificazione e di allerta precoce del Trattato di Amsterdam - che pure all'epoca era sembrato un grande passo in avanti - si è giunti al ben più strutturato Servizio Europeo di Azione Esterna, in appoggio all'Alto Rappresentante per la PESC.

Il ruolo di quest'ultimo è stato progressivamente definito e rafforzato, sino al Trattato di Lisbona, che ne ha fatto una figura dotata di autonoma capacità di influenza, sia con la possibilità di presentare proposte al Consiglio Europeo, sia con l'esercizio della presidenza dei gruppi tecnici attraverso il SEAE e, personalmente, del Consiglio dei Ministri degli Esteri.

Con l'estensione alla PESC delle *cooperazioni rafforzate* e la previsione delle cosiddette *cooperazioni rafforzate permanenti* in materia di difesa tra gli Stati membri che rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militare, il sistema è stato reso più flessibile e tale da consentire differenti livelli di integrazione.

Il principio della coerenza fra i vari ambiti, in cui si manifesta l'azione esterna dell'Unione, ha trovato la sua realizzazione

nello stretto collegamento istituzionale istituito tra la Commissione e l'Alto Rappresentante, che della Commissione stessa è uno dei Vicepresidenti con funzioni di coordinamento di tutte le strutture che svolgono attività di rilevanza esterna.

Anche sul piano concreto i risultati non sono mancati. L'Unione ha espresso ed esprime un numero significativo di operazioni all'estero, sia civili che militari, condotte nell'ambito della PESC/PESD; è parte dei principali fori di concertazione internazionale; svolge un ruolo molto profilato nel settore della difesa e della promozione dei diritti umani; ha recuperato un ruolo significativo nei Balcani; ha partecipato nel processo che ha portato all'accordo sul nucleare iraniano; è il principale donatore mondiale di aiuti allo sviluppo e continua a rappresentare un punto di riferimento per molti Paesi (e le vicende ucraine ne sono la testimonianza più recente).

Tuttavia, le difficoltà dell'Unione di esprimere linee condivise di politica estera e di esercitare un ruolo di primo piano di fronte alle ricorrenti crisi internazionali sono sotto gli occhi di tutti.

Senza voler risalire troppo in là nel tempo, episodi recenti come le divisioni europee sulla Libia o le esitazioni su come affrontare la crisi ucraina anche e soprattutto nei cruciali rapporti con la Russia e, da ultimo, l'avanzata integralista in Medio Oriente, sono portati a testimonianza del fatto che i Paesi dell'Unione sarebbero soprattutto interessati a difendere e far prevalere i propri (percepiti) interessi nazionali piuttosto che contribuire a far emergere e realizzare l'interesse comune europeo.

Anche nel settore della difesa si è dovuto attendere sino al Consiglio europeo del Dicembre 2014, per avviare il discorso su come superare la frammentazione dei mercati, su come accrescere la interoperabilità delle forze e su come rafforzare l'industria europea del settore.

E allora?

Per cercare di trovare il bandolo di questa contraddizione, bisogna considerare che la politica estera è uno dei settori della vita degli Stati più intimamente legati al concetto di sovranità nazionale e nel quale la considerazione dell'interesse di lungo periodo, che dovrebbe spingere verso l'unione, spesso cede il

passo a visioni di orizzonte più limitato. Tutto ciò rende lento e faticoso il cammino attraverso il quale pervenire alla identificazione di linee di azione condivise.

Ma, soprattutto, rende problematico applicare *in toto* alla sfera della politica estera quel “metodo comunitario”, basato sul monopolio di proposta della Commissione e sul principio della maggioranza come sistema ordinario di voto, che si applica invece al resto dell’edificio comunitario.

È così che molte questioni restano fuori dal quadro della PESC o, peggio ancora, sono gestite attraverso quei gruppi ristretti ai quali l’Italia si è sempre opposta, ma dai quali continua ad essere tenuta fuori, come da ultimo nel caso della riunione sulla Siria, convocata dalla Francia con la presenza della Germania, della Gran Bretagna e dell’Alto Rappresentante, ma senza l’Italia.

Dato questo condizionamento di fondo, che fa sì che, per il tempo prevedibile, la PESC sarà destinata a restare “a cavallo” tra la dimensione sovranazionale e quella intergovernativa, occorre riconoscere che il continuo adeguamento del quadro istituzionale e procedurale ha offerto ed offre ampi margini di progresso.

Spetta ai responsabili delle nuove strutture (ed in particolare all’Alto Rappresentante ed al Presidente del Consiglio Europeo) saperli cogliere ed utilizzare appieno, in un rapporto di sufficiente autonomia rispetto alle istanze intergovernative della PESC e, soprattutto, spetta al Consiglio europeo ed agli Stati membri di accettare senza riserve la logica della cooperazione.

In questa prospettiva, il bilancio del nuovo Alto Rappresentante non è scevro di ambiguità. Due episodi possono darne la misura. Alla visibilità conquistata con la partecipazione al processo negoziale sul nucleare iraniano si contrappone la sostanziale assenza dell’Alto Rappresentante nella crisi ucraina, a fronte dell’attivismo del *tandem* franco-tedesco.

Sembra quasi che l’Alto Rappresentante riesca ad affermare meglio la presenza dell’Unione in fori di concertazione internazionali che non all’interno della stessa Europa di fronte alle ricorrenti tentazioni di gruppi ristretti.

Nel caso del recente incontro franco-anglo-tedesco sulla Siria, la sua partecipazione è sembrata anzi risolversi in una inde-

bita legittimazione di una prassi, che dovrebbe essere estranea alla logica comunitaria.

La possibilità per l'Alto Rappresentante di esercitare pienamente il ruolo che gli attribuiscono i Trattati chiama in causa anche la sua collocazione sostanziale (non soltanto, quindi, istituzionale) all'interno della Commissione per il concreto esercizio della funzione di coordinamento di tutti gli aspetti dell'azione dell'Esecutivo comunitario che hanno rilevanza esterna.

Certamente, l'Alto Rappresentante non potrà assorbire le competenze esterne attualmente esercitate tra vari Commissari, né potrà pretendere di farsi assegnare le loro risorse finanziarie. Basti considerare, a questo proposito, che il bilancio della PESC rappresenta soltanto il 4 per cento circa della somma globalmente stanziata per le attività esterne dell'Unione, tra le quali la Politica di Vicinato, la Cooperazione allo sviluppo e l'Aiuto umanitario.

Ma proprio per questo, senza la possibilità di esercitare un vero coordinamento dell'azione degli altri Commissari in materie comunque attinenti alla proiezione esterna dell'Unione, la funzione dell'Alto Rappresentante rischierebbe di ridursi a quella di una figura priva di contenuto concreto, e la sua autorevolezza nei confronti del Consiglio ne risulterebbe compromessa.

Analogamente, il Presidente del Consiglio Europeo potrà limitarsi a fungere da cassa di risonanza delle posizioni dei membri del Consiglio stesso, e soprattutto di quelli che maggiormente ne avranno favorito (o imposto) l'elezione, o potrà invece accentuare i contenuti istituzionali della sua carica, esercitandoli con l'autonomia e l'autorevolezza necessarie per facilitare la ricerca di soluzioni condivise, capaci di contemperare la pur doverosa tutela dell'interesse nazionale con le molte ragioni che, in un mondo così interdipendente come quello di oggi, dovrebbero spingere per ampliare l'ambito degli interessi condivisi.

Non che negli altri settori della vita comunitaria il cammino dell'integrazione sia stato sempre facile: tutta l'esperienza comunitaria dimostra quanto il "demone" degli interessi nazionali si possa nascondere nelle pieghe anche di politiche apparentemente "tecniche". Ed anche quando il trasferimento ha riguardato

uno degli elementi costitutivi della sovranità nazionale, e cioè la moneta, le politiche economiche e fiscali sono state trattenute nella sfera delle competenze nazionali.

Quando i limiti di questa costruzione sono diventati evidenti a partire dalla crisi finanziaria del 2008 ed il coordinamento fra le politiche economiche è stato reso più stringente con l'attribuzione alla Commissione di strumenti più incisivi per vegliare sulla sua effettiva realizzazione da parte degli Stati, è diventato, al tempo stesso, più "pervasivo" il ruolo del Consiglio europeo come supremo organo politico di indirizzo, in un rapporto spesso difficile con la Commissione, sovente chiamata a "mettere in musica" quello che il Consiglio europeo le chiede di fare. Anche qui sembra essersi svolto un processo di "contaminazione", ma in direzione opposta.

L'approccio funzionalista classico, che preconizzava una sorta di quasi automatismo nel superamento della sovranità nazionale a partire da piccole e progressive cessioni di sovranità ad istituzioni comuni, non si è realizzato completamente.

Si è, invece, andata consolidando una struttura complessa, nella quale le due componenti del processo di integrazione - quella nazionale che si esprime soprattutto nel Consiglio europeo, e quella sopranazionale incarnata dal Parlamento europeo e dalla Commissione - danno vita ad una sorta di "processo decisionale collettivo", nel quale la capacità di produrre risultati più o meno aderenti all'interesse collettivo dipende dall'equilibrio che le due componenti riescono ad esprimere.

Con il Trattato di Lisbona, la coerenza orizzontale tra le varie articolazioni, che contribuiscono alla proiezione esterna dell'Unione Europea, è certamente migliorata, così come sono aumentati i punti di contatto tra l'intergovernativo ed il sovranazionale anche nella PESC.

La coerenza verticale, quella nei rapporti fra Unione e Stati membri, è tutt'altra cosa: l'armamentario istituzionale può amplificare la volontà politica, ma non supplire alla sua mancanza.

Concludo con una osservazione che non vale soltanto per la dimensione di politica estera, ma per l'intero spettro delle attività dell'Unione.

Bisogna essere consapevoli che quando si lamenta l'assenza dell'Europa da questo o quel teatro o da questa o quella questione rilevante per la vita degli Stati membri - come da ultimo nel caso dei flussi migratori che stanno interessando i Paesi europei - e se ne chiede a gran voce l'intervento, occorre al tempo stesso essere disposti ad accettare che le decisioni siano sempre più accentrate a livello di Bruxelles e che le Istituzioni - tra le quali, ovviamente, il Parlamento europeo per l'indispensabile legittimazione democratica - svolgano una funzione sempre più penetrante nei confronti della sfera nazionale.

In altre parole, non si può avere ad un tempo la botte piena dell'intervento europeo e la moglie ubriaca della prevalenza della dimensione nazionale.

Se fosse lasciato soltanto ai rapporti di forza all'interno del Consiglio europeo, i cui membri non possono non essere condizionati dagli umori prevalenti nei propri elettorati nazionali, il processo di integrazione europea potrebbe trasformarsi in una serie di scontri permanenti, dai quali i Paesi più deboli uscirebbero inevitabilmente perdenti.

Fuoriuscire dalla struttura istituzionale attuale verso un ordinamento compiutamente federale sembra oggi più che mai difficile. Per il tempo prevedibile, è soltanto, quindi, sull'equilibrio fra le due componenti dell'edificio europeo che si può pensare di costruire qualcosa di solido.

Le lacerazioni, che si stanno producendo nella coesione europea sul tema dell'immigrazione, e il rifiuto di accettare tutte le conseguenze insiste nell'obiettivo di fondo di "una unione sempre più stretta tra i popoli europei", esplicito per la Gran Bretagna, implicito nei comportamenti di altri Paesi, dimostrano che forse il tasso di disomogeneità all'interno dell'Unione ha raggiunto il livello di guardia e che una riflessione su una diversa organizzazione del vincolo europeo è diventata ormai ineludibile. Ma occorrerà farlo nella chiarezza degli obiettivi.

In questa prospettiva, le ambiguità nel comportamento di personalità di primo livello del nostro Governo - che, da una parte, professano fedeltà all'ideale dell'integrazione europea e impegno per un suo ulteriore approfondimento e, dall'altra, ali-

mentando scontri polemici con le Istituzioni, contribuiscono, nei fatti, alla loro delegittimazione, accrescendo così le ragioni di disaffezione e di rifiuto delle opinioni pubbliche nei confronti delle Istituzioni dell'Unione che a parole essi dicono di voler contrastare - appaiono preoccupanti manifestazioni di una cultura istituzionale a dir poco vacillante.

Le problematiche attuali dell'Unione Europea
di Adriano Benedetti

Vi è un aspetto non trascurabile che distingue la mia carriera professionale da quella di alcuni miei tre illustri colleghi, che hanno avuto l'occasione e il privilegio di svolgere funzioni che attengono alle tematiche europee apportando, grazie alla loro esperienza, competenza ed intelligenza, contributi personali importanti al farsi della storia della costruzione europea. A me tale sorte non è toccata.

Un libro di un grande politologo francese, che meriterebbe di essere rivisitato e rivalorizzato, Raymond Aron, portava il titolo *Spectateur engagé*. Essi sono stati effettivamente "spettatori impegnati", il che attribuisce alle loro opinioni una autorevolezza di gran lunga superiore alla mia sul tema che stiamo dibattendo. Io sono stato soltanto "spettatore". Quanto meno questa circostanza mi consente forse di avere maggiore libertà di giudizio e minori condizionamenti emotivi.

È stato detto che l'approccio funzionalista è stato uno dei meccanismi fondamentali per far progredire la costruzione europea. Si è pensato - e dentro certi limiti l'intuizione si è rivelata fondata - che investire in determinati settori tecnico-economici della realtà europea, per comunitarizzarli, avrebbe aiutato l'impresa europea ad acquisire ritmo e credibilità tali da farle superare gli innumerevoli ostacoli che si frapponevano e permettere alla marcia continentale di estendere il proprio *mo-*

ADRIANO BENEDETTI è *Ministro plenipotenziario del Ministero degli Affari Esteri presso il quale attualmente ricopre la carica di Direttore generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie.*

mentum a quella dimensione politica, che si mostrava la più riottosa al coinvolgimento integrazionista. E non c'è dubbio che tale approccio fu sostenuto da uno straordinario ottimismo della volontà.

La creazione dell'*Euro* rappresenta il culmine del procedimento "funzionalista" e, allo stesso tempo, un salto di qualità verso un'impostazione federale.

Nel primo decennio dell'*Euro* fino alla crisi del 2008, l'introduzione della moneta unica si era svolta in superficie all'insegna di una incoraggiante positività: anche nei Paesi più deboli e periferici dell'Unione i tassi di interesse sui titoli di Stato si erano ridotti considerevolmente, sino a portare lo *spread* con i corrispondenti *bund* tedeschi al minimo storico; le economie godevano di consistenti flussi di finanziamenti esterni e la prosperità si diffondeva in tutti gli strati della popolazione.

Poi intervenne la catastrofe del 2008, quando la crisi bancaria dagli Stati Uniti si trasferì in Europa sotto forma di crisi dei debiti sovrani. L'Eurozona palesò allora tutte le manchevolezze insite nella costruzione dell'*Euro*: non può esistere alla lunga una moneta unica senza una politica economica comune o, comunque, strettamente concertata.

Ma, soprattutto, la crisi evidenziò l'estrema varietà delle economie dell'area in termini di forza relativa, di produttività, di equilibrio nei conti con l'estero e di flessibilità, determinando una ancor più accresciuta divergenza fra di esse, allorché l'*Euro* era stato chiamato a promuovere proprio la progressiva convergenza delle economie. Alla lunga, una radicale divergenza è incompatibile con la moneta unica.

Non erano mancati gli economisti, che negli anni '90 avevano messo in guardia sulla insostenibilità di una moneta unica in un'area valutaria non ottimale. Erano stati, soprattutto, studiosi dell'altra sponda dell'Atlantico: la valenza politica del progetto era stata tale da tacitare le incertezze e i dubbi circa l'ammisibilità nell'*Euro* di economie decisamente meno competitive e scarsamente compatibili con quelle della zona marco.

Se l'*Euro* era il passo decisivo per avviare l'integrazione politica, come si potevano lasciar da parte Paesi come l'Italia, la

Spagna e la Grecia; il primo tra i Paesi fondatori e gli altri due simboli di apporti culturali e di civiltà irrinunciabili per l'universo europeo?

Certamente, in ambiti federali a questo tipo di difficoltà si può cercare di sopperire con trasferimenti monetari-finanziari, come avviene, ad esempio, negli Stati Uniti dal Governo federale e dagli Stati più forti a quelli più deboli. Ma un discorso del genere, d'altronde non contemplato dai Trattati, è anatema a Berlino, come è anatema l'emissione di titoli pubblici europei, coperti dalla garanzia solidale di tutti gli Stati membri.

Il vero problema è che l'*Euro* è stato creato quale moneta ad immagine e somiglianza del marco tedesco, corredato da regole rigide, da una filosofia monetaria e di gestione economica, che è propria della Germania. Questo, d'altronde, è il prezzo che gli altri Stati membri hanno dovuto pagare per avere la moneta unica.

Merita ricordare che la moneta è l'immagine condensata di un Paese, della sua forza e delle sue debolezze. Per cui non bisogna fare confusioni fra le difficoltà di alcune economie sottostanti all'*Euro* e la robustezza della moneta che, in quanto tale, è moneta forte, perché è sostenuta dalla consistenza dell'economia tedesca e di altre economie nord europee.

Ma anche da questo punto di vista è palese la contraddizione strutturale su cui poggia l'*Euro*. In ultima analisi, il vero quesito, che ci si deve porre, è se sul medio-lungo periodo sarà possibile che gli Stati membri dell'Eurozona obiettivamente più deboli (e tra questi inserirei anche la Francia) si adattino ai criteri gestionali della moneta e dell'economia propri della Germania.

Se la risposta è positiva allora l'*Euro* si manterrà e prospererà, altrimenti collasserà. È una questione del tutto aperta.

D'altronde, com'era ovvio, anche la cura, somministrata alle economie deboli per uscire dalla crisi, è stata fino ad oggi di impronta nettamente tedesca, con quella accentuazione del rigore e dell'austerità (tipici dell'ordoliberalismo), che contrasta con l'approccio statunitense di due successive Amministrazioni, che non hanno esitato ad introdurre elementi di flessibilità e di *keynesianismo*.

Egualemente problematico sarà - sempre secondo l'impostazione prescritta da Berlino ed accettata da tutti gli Stati membri - il rientro dal debito eccessivo, nell'arco di vent'anni, che richiederà per ogni esercizio finanziario l'azzeramento del *deficit*, una crescita reale non inferiore al due per cento e una inflazione in linea con le indicazioni della BCE (un tasso, quanto meno, vicino ma non superiore al due per cento): condizioni queste che non sarà agevole, particolarmente per l'Italia, rispettare.

Confesso che causano un certo fastidio le notizie che, di tanto in tanto, propinano gli organi di informazione, secondo cui si sarebbe registrata una diminuzione del debito complessivo in termini assoluti.

Sino a quando ci sarà un *deficit* di bilancio, l'ammontare del debito è destinato inesorabilmente a crescere e non vanno confuse fluttuazioni per ragioni tecniche con *trend* che, per definizione, non possano mettersi in moto. La eventuale diminuzione del debito non è in termini assoluti, bensì soltanto in relazione al PIL.

L'incidenza del comportamento tedesco sul panorama generale dell'Unione Europea si è vista in questi giorni anche nella crisi migratoria. Sono critico della posizione assunta dalla Cancelliera Merkel e dal suo Governo.

Se è stato atto di intelligenza politica e di umanità dichiarare che le migliaia di profughi siriani, che erano già entrati nello spazio europeo, dovevano essere adeguatamente accolti, è risultato, invece, un autentico passo falso, nella sua irreflessività e indeterminatezza, l'apertura successiva circa la disponibilità tedesca ad accogliere, anche in futuro, flussi annuali di oltre mezzo milione di richiedenti l'asilo.

Talché la dichiarazione emessa al termine della riunione dei Capi di Stato e di Governo il 23 Settembre 2015 non ne fa alcun cenno ed è anzi ispirata a criteri di grande prudenza e di contenimento dei flussi di migranti, pur nel riaffermato rispetto delle norme di diritto internazionale.

Alla base dell'atteggiamento tedesco, al di là di una sconsideratezza sorprendente, vi sono due ragioni di fondo: da un lato, la legittima preoccupazione per la progressiva denatalità in Germania e la conseguente esigenza di un irrobustimento consisten-

te della demografia e, dall'altro, un vago sentore di colpevolezza storica - certamente ben fondata - che dev'essere riscattata con comportamenti irreprensibili in un campo, quello delle migrazioni, in cui i principî di generosa liberalità confliggono con i dilaganti egoismi nazionali.

Eppure, proprio in questo comparto della politica internazionale, l'Unione Europea sarà probabilmente chiamata in futuro ad affrontare la drammatica sfida di una più aggiornata interpretazione di un fondamentale principio di civiltà dell'ordine internazionale, qual è il diritto di asilo, di fronte alla prospettiva di decine di milioni di migranti da tutte le parti del mondo che nei prossimi decenni potrebbero pretendere l'accoglienza sul continente europeo, perché provenienti da Paesi "falliti" o in preda a convulsioni interne o ambientalmente disastriati.

Abbiamo con superficiale rapidità passato in rassegna le problematiche prevalenti soltanto in due settori della vita comunitaria, che esemplificano, tuttavia, le difficoltà strutturali ed esistenziali a cui è confrontata l'Unione Europea.

Innanzitutto dobbiamo, per onestà intellettuale, rilevare che ogni costruzione europea non soltanto sarà a conduzione tedesca, ma rifletterà pesantemente l'impatto del modello germanico, con i suoi indubbi meriti, ma anche con le sue specificità che talvolta mal si attagliano a Paesi con storie diverse.

Non credo ci si possa abbandonare al sogno di illusori meccanismi di tipo federale, che assicurerebbero una eguaglianza di trattamento degli interessi di tutti i Paesi dell'Unione Europea su base paritaria.

Il disegno europeo è l'espressione di una visione di straordinaria nobiltà, che ha ben interpretato le esigenze di un particolare momento storico, ma non ha fatto i conti con le resistenze della storia. E le resistenze della storia sono individuabili nella profondità e nella pervicacia delle identità nazionali dei singoli Paesi membri.

Quella che è stata, e continua ad essere, la ricchezza dell'Europa è, anche in questa fase, l'ostacolo più forte al processo di unificazione europea. La identità europea non si è ancora configurata come forza irrisolvibile, nonostante gli evidenti progres-

si conseguiti nelle nuove generazioni, ad esempio con il programma Erasmus.

D'altronde, anche le contraddittorie vicende della politica greca degli ultimi mesi possono essere comprese soltanto alla luce di un sentimento europeistico di fondo nell'elettorato greco, che costituisce il "filo rosso" di avvenimenti altrimenti incomprensibili.

Eppure, l'identità europea rimane ancora "ancillare" rispetto a quelle nazionali. È vero che l'europeismo non ha mai rinnegato le singolarità nazionali. Ma, per procedere verso un'*ever closer unity*, bisognerà, ad un certo momento, stabilire una gerarchia di importanza e di priorità.

Si è cercato di farlo con l'*Euro*, ma si è visto che lo sforzo di superamento delle categorie nazionali si è ritorto contro le stesse acquisizioni faticosamente raggiunte dall'integrazione europea.

Se l'*Euro* si manterrà, vorrà dire che si sono trovati tra gli Stati membri accomodamenti reciproci, tali da poter far intravedere un orizzonte ben più promettente per l'integrazione europea.

Se, invece, il progetto dell'*Euro* o dovesse fallire, o condurre all'espulsione di un certo numero di Paesi dell'Eurozona, allora andremmo incontro ad una fase di grandi turbolenze - anche se non catastrofiche - sia in campo europeo, sia nell'economia mondiale, e non vi è dubbio che tutto questo sarebbe un autentico disastro per la marcia europea.

Ma siccome l'orizzonte europeo è imprescindibile per i Paesi del continente, si ricomincerebbe all'indomani del disastro a tessere le fila di una nuova cooperazione europea, su basi forse diverse e con ambizioni forse meno ampie.

Non c'è nessuna fatalità nella storia, né positiva né negativa. Tutto dipende dagli uomini e dal gioco delle circostanze. Credo che alla fine non faccia bene all'europeismo invocare l'irreversibilità dell'*Euro* e della costruzione europea. Tale invocazione è soltanto espressione di una eccedenza di retorica, che talvolta provoca danni, ancorché non percepiti, al cammino europeo.

Purtroppo, non c'è alcuna assicurazione "teleologica". È soltanto questione d'impegno diuturno, personale e collettivo, di senso di responsabilità, di onestà negli intenti e, in ultima analisi, di favorevoli congiunzioni di forze e di volontà.

Se qualcuno mi chiedesse quale sarà fra vent'anni la configurazione dell'Europa, non saprei evidentemente rispondere.

Non soltanto perché nessuno possiede la sfera di cristallo, ma soprattutto perché, ad un esame obiettivo dei fattori in campo, al potenziale per un ulteriore sviluppo ed ampliamento di quanto già realizzato corrisponde un altrettanto importante potenziale accumulato di distorsioni e di negatività, che può portare all'insuccesso. E allora in questi casi risulta determinante l'umore di fondo di chi è chiamato a rispondere.

C'è chi è animato dall'ottimismo della volontà e dal giovanile slancio per un progetto, e c'è chi si lascia attrarre dal pessimismo di un arido buon senso, nella contemplazione della storia quale cimitero d'imperi, ma anche luogo di dissipazione di grandi costruzioni.

Tanto più ora che un politologo di fama mondiale, Francis Fukuyama, che si deve, comunque, far perdonare l'inaudito ottimismo espresso circa vent'anni fa con il suo saggio su *La fine della storia*, ha appena pubblicato un nuovo libro *Political order and political decay*, in cui mette in evidenza le gravi, preoccupanti carenze e strutturali disfunzioni della democrazia americana.

Metodo comunitario e metodo intergovernativo

di Roberto Nigido

Negli ultimi anni i cittadini europei hanno manifestato una crescente delusione nei confronti dei risultati forniti dall'Unione Europea rispetto alle loro attese .

Da quando espressioni come “ unione europea”, “politica estera comune”, “unione economica e monetaria “ sono entrate nella terminologia dei Trattati, i cittadini europei sono stati indotti a pensare che fossero stati creati gli Stati Uniti d'Europa; e che gli Stati Uniti d'Europa si sarebbero incaricati di provvedere a tutte le loro necessità e di risolvere tutti i loro problemi,

ROBERTO NIGIDO è stato, tra l'altro, Ambasciatore ad Ottawa e a Buenos Aires, Direttore generale degli affari economici del Ministero degli Esteri, Consigliere diplomatico del Presidente del Consiglio e del Presidente della Repubblica.

supplendo alle carenze dei Governi nazionali. Questa illusione è stata alimentata anche dalla retorica che ha accompagnato, ad opera di alcuni ambienti europeisti, la Convenzione europea e il cosiddetto Trattato costituzionale, poi bocciato in Francia e Olanda, ma la cui sostanza è stata ripresa nel Trattato di Lisbona del 2007.

Nei Trattati, che hanno sottoscritto, gli Stati membri non hanno assunto nessun impegno politico ad andare verso una Europa federale. Le istituzioni europee hanno evoluto man mano che evolvevano le sue competenze. Ma nessuno è in grado di prevedere, oggi, quale sarà l'assetto istituzionale finale.

A mio giudizio, se si vuole far avanzare il processo di integrazione senza traumi, è bene che sia così, per non scatenare prima del tempo le resistenze dei nazionalismi. I nazionalismi si arrendono soltanto davanti al fallimento delle azioni che hanno promosso, spesso con esiti drammatici, come ci ha insegnato, o dovrebbe averci insegnato, la storia europea del secolo scorso.

I Paesi membri hanno gradualmente trasferito all'Unione Europea, secondo il metodo cosiddetto "funzionalista", una parte delle loro competenze, attribuendole alle istituzioni di tipo federale che l'Ambasciatore Calamia ha descritto.

Si tratta di mercato comune, ora mercato interno, politica agricola, politica commerciale, politica della concorrenza, libera circolazione dei cittadini assicurata dall'abolizione delle frontiere, mercato interno e, infine, anche la politica monetaria.

La lista non è completa. Per la politica economica il Trattato di Maastricht ha previsto soltanto il coordinamento delle politiche nazionali; la crisi ha spinto, ora, gli Stati Membri ad adottare regolamenti comunitari laddove possibile e, in mancanza di base giuridica nei Trattati, a concludere accordi internazionali: è stata così avviata una politica comune su base federale anche in questo settore.

È nei risultati ottenuti nelle materie che sono state attribuite alla competenza dell'Unione Europea che dobbiamo giudicare l'efficacia della sua azione. Mentre in quelle che sono rimaste di competenza dei Paesi membri, con l'obbligo soltanto del coordinamento nell'ambito del cosiddetto metodo intergovernativo, è

agli Stati membri che occorre chiedere conto dei deludenti risultati prodotti.

La crisi economica ha messo in luce che non ha fallito la politica monetaria, affidata alla Banca Centrale, che è istituzione interamente federale, ma la politica economica, che è stata coordinata con il metodo intergovernativo e gestita, comunque, con gli strumenti inadeguati previsti nel Trattato.

A mio giudizio, il fallimento di alcune delle politiche europee negli ultimi anni va attribuito anche al desiderio di costante protagonismo che i Primi Ministri hanno voluto assumere nella recente conduzione delle scelte europee, anche incoraggiati dal ruolo prevalente attribuito al Consiglio europeo, con logica intergovernativa, a partire da quando, col Trattato di Lisbona (che pure ha tanti meriti), è stato trasformato da utile foro informale di concertazione e impulso sui grandi orientamenti politici a organo istituzionalizzato, sottratto, però, sostanzialmente alle regole del metodo comunitario e sovrapposto al triangolo istituzionale Consiglio-Parlamento- Commissione.

Quali sono le differenze tra metodo comunitario e metodo intergovernativo?

Secondo il metodo comunitario (inaugurato dai Trattati di Roma nel 1957), tutte le decisioni sono prese a maggioranza da Consiglio e Parlamento sulla base della proposta della Commissione (anch'essa decide a maggioranza).

L'unanimità al Consiglio è richiesta soltanto se il Consiglio si discosta dalla proposta della Commissione. La Commissione si fa così garante dei legittimi interessi dei Paesi che rimangono in minoranza.

Secondo il metodo intergovernativo, che è quello classico che contraddistingue le consultazioni tra gli Stati, si decide all'unanimità o per consenso, indipendentemente dall'esistenza o meno di una proposta della Commissione.

L'esperienza ha dimostrato che il negoziato tra gli Stati si conclude con una decisione che rispecchia: o il minimo comune denominatore delle posizioni nazionali (vedi la politica estera, come ci ha indicato l'Ambasciatore Verderame); o la volontà dello Stato più forte (vedi la gestione della politica economica du-

rante la crisi recente, come ha ricordato l'Ambasciatore Benedetti).

A mio avviso, se vogliamo far avanzare l'integrazione europea, occorre tornare, in modo sistematico, al metodo comunitario. Altrimenti, a distanza di oltre cinquanta anni, rischiamo di celebrare il trionfo di de Gaulle che, dopo la firma dei Trattati istitutivi nel 1957 da parte del precedente Governo francese, tentò di sostituire le Comunità europee con la sua proposta di Unione di Stati (il Piano Fouchet), illudendosi allora che sarebbe stata inevitabilmente guidata dalla Francia.

Non abbiamo bisogno del metodo intergovernativo per affrontare i problemi impellenti ai quali siamo confrontati. In materia di politica economica, le basi giuridiche, ancorché scarse, ci consentono ormai di utilizzare al meglio le proposte contenute nel Rapporto dei Cinque Presidenti.

Mentre per l'immigrazione esistono nel Trattato apposite disposizioni, che, del resto, la Commissione ha invocato con successo per cominciare a far fronte alla crisi in atto.

Ma è proprio così necessaria l'Europa? Non si starebbe meglio senza? Da italiano è doveroso fornire la convincente risposta che segue. Se non ci fosse stata l'Europa, con le sue regole di rigore finanziario e il sostegno dell'*Euro*, l'Italia nell'Autunno 2011 sarebbe stata costretta a dichiarare il fallimento finanziario e a uscire dalla moneta unica.

Default finanziario e ritorno alla moneta nazionale avrebbero comportato: impossibilità di trovare credito, se non a tassi impagabili; inflazione alle stelle; tasso di cambio della moneta nazionale in caduta libera; stipendi, pensioni, risparmi ridotti ad un valore infinitesimale rispetto a quello anteriore al *default*; miseria per tutti, tranne che per pochi approfittatori.

Bisogna aver vissuto in Argentina negli anni della crisi dopo il *default* del 2001, come è successo a me, per rendersi conto dal vivo delle drammatiche conseguenze che tutto ciò comporta sulla pelle della gente. L'Argentina, contrariamente all'Italia, disponeva, peraltro, di risorse naturali immediatamente commerciabili sul mercato mondiale senza bisogno di costose trasformazioni. Eppure, dopo quindici anni, non è ancora uscita dalla crisi.

E l'*Euro*, è proprio indispensabile tenercelo? Non sarebbe preferibile tornare alle monete nazionali, alle svalutazioni competitive e, liberi dal rigore finanziario imposto dall'*Euro*, allo strumento del *deficit* di bilancio per promuovere la crescita?

La risposta, altrettanto convincente, l'ha data la Grecia. I greci hanno sofferto più di tutti gli altri Paesi membri per i sacrifici imposti dalla severità delle regole dell'*Euro*. E più di tutti gli altri Paesi membri avevano giustificati motivi per lamentarsi della cura da cavallo, molto affrettata e poco considerata, alla quale sono stati sottoposti.

Eppure, di fronte a due scelte estreme, hanno deciso di confermare nelle recenti elezioni la fiducia nel *leader* di Governo, che aveva accettato di continuare nella politica del rigore, dopo averla duramente e coraggiosamente contestata, pur di non rinunciare alla moneta unica.

Concludo con una considerazione sul rifiuto ungherese di accettare la ripartizione delle quote di immigrati tra gli Stati membri decisa nello scorso Settembre a maggioranza dal Consiglio.

Ricordo, innanzitutto, che esistono nel Trattato strumenti convincenti per obbligare l'Ungheria ad adeguarsi. Ma la strada della costrizione è contraria allo spirito di libera condivisione degli impegni assunti, che è alla base dell'integrazione e della coesione europea.

Questo caso, così come la richiesta britannica di rinegoziare i Trattati (del resto gli inglesi lo chiedono sin da quando hanno aderito alle Comunità europee quaranta anni fa), rendono ormai ineludibile una riforma istituzionale, che salvaguardi la casa comune, ma che preveda diritti e doveri commisurati al diverso livello di impegno al quale gli Stati intendono sottoporsi.

Non propongo l'Europa "à la carte", ma una Europa ordinata. L'*Euro* è l'esempio del possibile modello da seguire.

Roberto Nigido

