AFFARI ESTERI

RIVISTA TRIMESTRALE

ANNO XLIX - NUMERO SPECIALE PRIMAVERA 2017 - N.180

I settanta giorni di Trump e i sessant'anni dei Trattati di Roma — Achille Albonetti 229
L'unità europea: una scelta saggia e lungimirante — Sergio Mattarella 242
Insieme faremo di nuovo grande l'America — Donald Trump 254
La Dichiarazione di Roma del 25 Marzo 2017 — 259
Il Vertice europeo di Roma — Ferdinando Salleo 263
Per un'Europa da declinare al futuro — Luigi G. Cavalchini 273
Europa degli Stati o Unione Europea? — G. Battista Verderame 281
Una difesa nucleare europea? — Max Fisher 290
Il tramonto dell'ordine liberale internazionale — Adriano Benedetti 297
Il bilancio della Difesa degli Stati Uniti — Carlo Jean 306
I muscoli di Mosca sono un *bluff* — Manlio Graziano 314
Una grande nazione alla deriva? — Mauro Lucentini 318
Il nascente dialogo tra gli Stati Uniti e la Cina — Marino de Medici 324
Una teoria del *foreign fighter* jiadista — Marco Giaconi 329
L'Unione Economica Eurasiatica — Emanuele Pignatelli 336
Tempi difficili per Riyadh — Paolo Migliavacca 343
Sicurezza e immigrazione — Vittorfranco Pisano 358
La Corea del Nord e l'arsenale nucleare — R.J. Woolsey, P.W. Pry 364
L'importanza strategica dell'Oceania — Giovanni Armillotta 368
Il Vaticano e gli Stati Uniti di Donald Trump — Chiara De Gennaro 388
Un convegno sull'Unione Europea — Giorgio Bosco 393

TAVOLA ROTONDA
Un nuovo paradigma per l'Europa — 398
Interventi di Gianfranco Verderame, Beatrice Covassi, Achille Albonetti, Pierluigi D'Elia, Luigi Guidobono Cavalchini, Ferdinando Salleo, Roberto Nigido, Maurizio Melani, Vincenzo Guizzi, Carlo Maria Oliva, Laura Mirachian, Francesco Corrias, Paolo Casardi

LIBRI
Terrorismo e disinformazione — Francesco Lombardi 445

Direttore Responsabile ACHILLE ALBONETTI

Direzione, redazione e amministrazione: Via Riccardo Zandonai 11, 00135 Roma - Telefono 06/36309310, Telefono e fax 06/36306635, Cellulare 335/6873326, e-mail: menchinella@tiscali.it
Una copia Euro 11 - Abbonamenti per l'interno Euro 44, abbonamenti per l'estero Euro 50
Versamenti sul c/c bancario Intesa San Paolo, Viale Regina Margherita, 47, 00198 Roma - IBAN IT56K0306905048003082780191.
Stampa: Arti Grafiche San Marcello, Viale Regina Margherita 176, 00198 Roma, Tel. 06/8553982.

Lettere alla Direzione
Libreria Menchinella,Via Flaminia 253, 00196 Roma, e-mail: menchinella@tiscali.it
Questa Rivista è stata pubblicata nell'Aprile 2017.

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:

Presidente VIRGINIO ROGNONI

ACHILLE ALBONETTI
GIOVANNI ASCIANO
MASSIMO D'ALEMA
LAMBERTO DINI
GIANFRANCO FINI
FRANCESCO PAOLO FULCI
LUIGI GUIDOBONO CAVALCHINI GAROFOLI
GIANNI LETTA
SERGIO MARCHISIO
GIAN GIACOMO MIGONE
FIORELLO PROVERA
GIULIO TREMONTI

Segretario 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, Gabriella e Niccolò d'Aquino, Sandro Buzzi, Angiolo Ceroni, Luca Ciarrocca, Marco Giaconi, Maria Grazia Perna, Giancarlo Pezzano, Domenico Pio Riitano, Mario Sancetta 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'Aprile 2017;

– gli indici generali 1969-2017 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 SETTANTA GIORNI DI TRUMP E I SESSANT'ANNI DEI TRATTATI DI ROMA

di Achille Albonetti

1. Il 20 Gennaio 2017, dopo otto anni, Barack Obama *ha lasciato la Casa Bianca e* Donald Trump *è diventato il 45mo Presidente degli Stati Uniti. Negli scorsi settanta giorni ha quasi completato la sua Amministrazione.*

2. Il suo stile esagerato, aggressivo e provocatorio non è cambiato. Le sue prime decisioni hanno, tuttavia, attenuato alcune delle pericolose affermazioni, fatte durante la campagna elettorale.

3. Un punto centrale della sua politica estera rimane: la distruzione del terrorismo islamico. *Questo obiettivo potrebbe facilitare i rapporti con la Russia nei principali centri di crisi, ove è in corso un conflitto armato: Siria, Iraq, Afganistan, Yemen e Libia. Per ora, tuttavia, tutto è in sospeso.*

Significativi i due incontri del Capo di Stato Maggiore americano Dunford, prima con il collega russo e, poi, insieme anche al collega turco il 7 Marzo 2017 per coordinare gli attacchi aerei in Siria e in Iraq contro il Califfato dell'ISIS.

Importante anche la decisione di inviare in Siria *400 Marines con artiglieria per la liberazione di* Rakka *dal Califfato dell'ISIS.*

4. Dichiarazioni incoraggianti sono state fatte dal Vice Presidente Pence, dal Ministro degli Esteri Tillerson e della Difesa Generale Mattis, nelle loro visite in Europa durante la Conferenza sulla sicurezza a Monaco nel Febbraio 2017.

Lo stesso Trump ha riveduto alcune sue prese di posizione estreme nei riguardi della Cina, *accusata di manipolare il cambio; del* Giappone*; dell'*Europa *e della NATO; di* Taiwan*; del* Messico *e del* Canada.

5. Il 1° Marzo 2017, nel primo discorso al Congresso, Donald Trump non ha usato, per la prima volta, intemperanze verbali ed

ha scelto toni presidenziali. Ha anche attenuato alcune sue precedenti dichiarazioni sui problemi economici e di politica interna.

6. La politica estera ha coperto appena un decimo dell'ora del discorso. Ha confermato l'intenzione di "combattere ed annientare il terrorismo radicale islamico". E questo obiettivo - come accennato - potrebbe costituire la base per un'intesa con la Russia.

7. La NATO non è più "obsoleta". "Gli Stati Uniti appoggeranno fortemente la NATO, Alleanza fortificatasi attraverso i legami di due Guerre mondiali, che sconfissero prima il Nazismo, e, poi, con una guerra fredda*, il Comunismo", ha dichiarato.*

"Gli Stati Uniti si attendono, tuttavia, che tutti i Paesi membri facciano la loro parte, sostenendo i costi del dispositivo bellico". "Alcuni Paesi lo stanno già facendo", ha aggiunto.

Infine, ha sottolineato che "gli Stati Uniti lavoreranno con alleati vecchi e nuovi, compresi quelli del mondo musulmano, per cercare stabilità ed evitare future guerre".

8. Siamo lontani dagli inizi turbolenti dell'ingresso di Trump sulla scena mondiale, allorché preoccupò gli alleati europei e asiatici con dichiarazioni improvvisate su delicati problemi internazionali e con incontri e telefonate azzardate.

In sintesi, quindi, il primo discorso di Trump al Congresso - quello del 1° Marzo 2017 - potrebbe essere l'inizio del ritorno ad una politica estera più tradizionale su importanti problemi: appoggio alle alleanze in Europa e Asia; coerenza con la politica di "una Cina", escludendo le aperture a Taiwan; opposizione a nuovi insediamenti israeliani nella "West Bank".

9. Trump non ha fatto alcun accenno diretto ai centri di crisi, ove è in atto un conflitto militare: Iraq, Siria, Afganistan, Libia, Yemen, Somalia. Ha unicamente confermato che attende una proposta dal Ministro della Difesa Generale Mattis per sconfiggere il terrorismo*. La proposta è giunta sul suo tavolo pochi giorni dopo.*

10. Trump ha ripetuto l'intenzione di aumentare di circa 50 miliardi di dollari il bilancio della Difesa e di rafforzare il dispositivo nucleare; di varare un piano di opere pubbliche di mille miliardi; e di rivedere la riforma sanitaria di Obama. Infine, ha attenuato la sua politica sull'immigrazione, pur confermando l'impegno a costruire il muro *al confine con il Messico.*

11. Il 7 Marzo 2017 ha corretto la decisione di impedire per 90

giorni l'ingresso negli Stati Uniti di cittadini di sette Paesi musulmani - Siria, Iraq, Iran, Libia, Somalia, Sudan e Yemen - con l'esclusione dal divieto dei cittadini dell'Iraq. Il provvedimento, tuttavia, è stato impugnato, per la seconda volta, da un Giudice federale. Il Congresso non ha approvato il 24 Marzo 2017 la proposta di rivedere la riforma sanitaria di Obama.

12. Trump ha scelto tre Generali per le più importanti cariche del suo Governo: James Mattis alla Difesa; Francis Kelly alla Sicurezza interna; e H.R. McMaster al Consiglio per la Sicurezza Nazionale. Hanno ricoperto tutti importanti incarichi nei conflitti recenti in Afganistan e Iraq. Queste scelte dovrebbero costituire una qualche garanzia sullo sviluppo della politica estera di Trump, il cui titolare è l'ex Presidente della ExxonMobil, che si è già recato in Europa e in Asia: Cina, Giappone e Corea del Sud. Dopo il Presidente del Giappone Abe e il Premier *britannico May, Trump ha incontrato il 17 Marzo 2017 a Washington il Cancelliere tedesco Angela Merkel. Il 6 e 7 Aprile 2017 riceverà il Presidente della Cina Xi Jinping e il 20 Aprile 2017 dovrebbe incontrare il Presidente Gentiloni.*

13. Significative sono le dimissioni del Consigliere per la Sicurezza Nazionale Michel Flynn, dovute ai contatti - riservati e, poi, negati - con l'Ambasciatore russo negli Stati Uniti. Anche il Ministro della Giustizia Fission, per i medesimi motivi, ha rischiato le dimissioni. Un'inchiesta congressuale è in corso sull'argomento. Potrebbe avere negative conseguenze su Trump.

14. Una notevole preoccupazione deriva dalla intenzione di Trump di denunciare il Trattato nucleare New Start, *negoziato da Barack Obama ed entrato in vigore nel Febbraio 2011.*

Il New Start, *infatti, limita gli arsenali nucleari degli Stati Uniti e della Russia a non più di 1.550 ordigni atomici impiegati e a non più di 700 missili balistici intercontinentali, lanciati da sottomarini e aerei. Il Trattato, inoltre, prevede importanti controlli, tra i quali scambi semestrali sui sistemi nucleari delle due Nazioni.*

15. Se Trump denunciasse il New Start, *come sembra abbia preannunciato in una conversazione telefonica con Putin, gli Stati Uniti e la Russia sarebbero liberi di dotarsi di nuovi arsenali nucleari, allorché dal 1960 migliaia di ordigni atomici sono stati eliminati.*

La conseguenza sarebbe una nuova costosa e pericolosa corsa

alle armi nucleari. Per di più, la soppressione delle verifiche, previste dal Trattato New Start, *impedirebbe agli Stati Uniti ogni controllo sul programma nucleare della Russia.*

*16. Contemporaneamente, settori dell'Amministrazione americana hanno denunciato gravi infrazioni russe ad un altro importante Trattato nucleare: l'INF, l'*Intermediate range Nuclear Force.

17. Iraq. *La battaglia per la liberazione della città di Mosul dal'ISIS, iniziata nell'Ottobre 2016 dalla coalizione irachena guidata dagli Stati Uniti, si avvia alla conclusione. La parte Est di Mosul è stata liberata. È in corso ora la liberazione della parte Ovest. Sono stati conquistati l'Aeroporto e tre ponti sul fiume Tigri. Si sono avute alcune centinaia di perdite di soldati iracheni; migliaia i feriti e centinaia di migliaia i profughi.*

18. Come accennato, il Generale Mattis, Ministro della Difesa americano, si è recato a Bagdad ed ha promesso ulteriori aiuti al Governo iracheno. Inoltre, abbiamo ricordato che il Capo di Stato Maggiore degli Stati Uniti Dunford si è incontrato con i colleghi russo e turco in Turchia il 7 Marzo 2017 "per coordinare gli attacchi contro l'ISIS in Iraq, Siria *e* altrove*". Il coordinamento, tuttavia, non concerne l'*intelligence.

19. Siria. *L'8 Marzo 2017 gli Stati Uniti hanno deciso l'invio di 400* Marines *con artiglieria in Siria per la liberazione di* Rakka, *ove è installato il Califfato dell'ISIS. Già Obama, prima di lasciare la Presidenza, aveva inviato 250 unità dei Corpi speciali. Dovrebbe essere, pertanto, imminente l'inizio dell'attacco a* Rakka, *da mesi rinviato. Ad esso parteciperanno anche militari curdi* Peshmerga *e insorti siriani.*

Si attende, probabilmente, il risultato dei negoziati in corso tra Stati Uniti, Russia e Turchia. Non a caso, il Presidente turco Erdogan ha incontrato Putin a Mosca il 9 Marzo 2017 e contatti si sono avuti, come accennato, tra i Capi si Stato Maggiore americano, russo e Turco.

Sembra che altri 1.000 Marines *siano stati dislocati nel Golfo per ogni evenienza.*

20. Il 23 Marzo 2017 il Rappresentante speciale *dell'ONU per la* Siria *De Mistura ha convocato a Ginevra una riunione dei rappresentanti siriani (Governo e insorti), americani, russi, e iraniani. Il 23 Marzo 2017 gli Stati Uniti hanno riunito a*

Washington i rappresentanti dei 62 Paesi facenti parte della Coalizione AntiISIS.

21. Smentendo precedenti dichiarazioni, Obama negli ultimi mesi della sua Presidenza, aveva deciso di liberare la Libia, l'Iraq *e* la Siria *dall'ISIS. Aveva così bombardato Sirte in* Libia, *liberandola dall'ISIS. Aveva, inoltre, deciso di attaccare* Mosul *in* Iraq *e* Rakka *in* Siria, *sperando di liberarle dall'ISIS entro il 20 Gennaio 2017, fine della sua Presidenza.*

22. Libia. *Il Governo Serraj a Tripoli, promosso dalle Nazioni Unite e appoggiato dall'Italia e dalla comunità internazionale, incontra ancora serie difficoltà ad unificare la Libia.*

Il Governo di Tobruk, sostenuto dal Generale Haftar e dalle sue milizie, rifiuta, tuttavia, di riconoscere quello di Tripoli. La Russia, l'Egitto, l'Arabia Saudita, il Qatar e forse anche la Francia, hanno un atteggiamento ambiguo.

L'Italia ha aperto l'Ambasciata a Tripoli. Sta negoziando con l'Unione Europea e il Governo Serraj per contenere il continuo flusso di migranti africani provenienti dalle coste libiche. Ne scriveremo più avanti.

23. Per iniziativa dell'Inviato Speciale dell'ONU Ambasciatore Kobler, il Presidente Serraj si è recato, agli inizi di Marzo 2017, al Cairo per tentare un accordo con il Governo di Tobruk. Non è stato, tuttavia, ricevuto dal Presidente egiziano AlSisi, né ha incontrato il Generale Haftar.

Il Generale Haftar si è recato due volte a Mosca, che, recentemente, sembra voler assumere il ruolo di arbitro tra Tripoli e Tobruk. L'Ente di Stato russo Rosneft ha, addirittura, acquistato concessioni petrolifere dalla National Oil Company *libica.*

24. Probabilmente, i sostenitori del Governo di Tobruk e del Generale Haftar - Russia e Egitto, innanzitutto - attendono la presa di posizione della nuova Presidenza degli Stati Uniti. Vedremo cosa chiederà la Russia per collaborare all'unificazione della Libia.

25. Ricordiamo che nel Dicembre 2015 - a conclusione di lunghi e difficili negoziati e dopo un incontro di due ore a Mosca tra Putin e il Segretario di Stato americano Kerry - si giunse ad un accordo per la pace in Siria *e* Libia. *L'accordo fu formalizzato in due dettagliate Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU,*

sponsorizzate dagli Stati Uniti *e dalla* Russia. *Le abbiamo pubblicate integralmente nel n. 177, Estate 2016 di "Affari Esteri". Non a caso l'ONU ha nominato* un Rappresentante Speciale *per la Siria (de Mistura) e* un Inviato Speciale *per la Libia (Kobler).*

Nel primo trimestre 2017, i migranti in provenienza dalla costa libica sono quasi raddoppiati: circa tremila. Il Governo italiano, dopo una prima riunione a Malta il 2 Febbraio 2017, ha promosso a Roma il 20 Marzo 2017 una Conferenza, presieduta dal Ministro dell'Interno Minniti. A conclusione dei lavori, i rappresentanti di Austria, Francia, Germania, Libia, Malta, Slovenia, Svizzera, Tunisia e Unione Europea hanno creato un Gruppo di Contatto *per la lotta ai trafficanti di esseri umani, che "deve essere una priorità da affrontare con uno sforzo comune e in uno spirito di partenariato e solidarietà".*

Il Ministro dell'Interno Minniti, che ha promosso la riunione, ha aggiornato i partecipanti sull'Accordo Italia-Libia, che prevede la cessione alla Libia di alcuni mezzi (motovedette, gommoni, radar, ecc.), che dovrebbero presto arrivare a Tripoli.

Il problema centrale, tuttavia, come accennato, è la pericolosa instabilità politica e militare della Libia.

26. Yemen. *Sembra vi sia un riavvicinamento tra* gli Stati Uniti *e* l'Arabia Saudita *per combattere i ribelli sciiti Houthi ed appoggiare il Governo sunnita.*

27. Afganistan. *La situazione è tuttora critica. Gli attentati dei Talebani ed anche dell'ISIS continuano a Kabul e nei centri afgani con centinaia di vittime. È probabile l'invio in Afganistan di un altro migliaio di militari americani.*

Anche in questo caso - come per la Libia, la Siria *e* l'Iraq - *si è in attesa di una presa di posizione della nuova Presidenza degli* Stati Uniti *per un eventuale accordo con la* Russia.

28. Corea del Nord. *Il Governo nord coreano continua a lanciare missili a medio e lungo raggio. La Cina ha deciso, come risposta, di sospendere per tutto il 2017 le importazioni di carbone sudcoreano.*

Il Ministro degli Esteri americano Rex Tillerson ha discusso la difficile situazione con i rappresentanti al massimo livello dei Governi cinese, giapponese e sudcoreano, durante i suoi incontri della metà di Marzo 2017. L'argomento, probabilmente, sarà al centro dei

colloqui tra il Presidente Trump e Xi Jinping, la cui visita negli Stati Uniti *è prevista per il 6 e 7 Aprile 2017, come accennato.*

I Sessanta anni dalla firma dei Trattati di Roma

29. Il 25 Marzo 2017 sono strascorsi sessanta anni dalla firma dei Trattati di Roma *(Comunità Economica Europea o Mercato Comune; e Comunità Europea per l'Energia Atomica o Euratom).*

30. Già nel 1946, al mancato rispetto di Stalin degli Accordi di Yalta, Winston Churchill parlò di "una cortina di ferro" scesa in Europa e della necessità degli Stati Uniti di Europa*. Nello stesso anno, 1946, si ebbe l'enunciazione della cosiddetta* Dottrina Truman*, che mise in guardia Mosca dall'intervenire in Grecia e Italia.*

*31. Un anno prima, nel 1945, fu creata l'*Organizzazione delle Nazioni Unite *(ONU), straordinario organismo, che divide, però, l'Europa. Nel Consiglio di Sicurezza vi sono, infatti, due Stati europei - la Gran Bretagna e la Francia - membri* permanenti *e con diritto di* veto*. Addirittura, con l'entrata in vigore nel 1975 del Trattato contro la Proliferazione Nucleare (TNP), questi due Stati europei divengono Stati* militarmente *e* giuridicamente *nucleari. Altra discriminazione antieuropea.*

32. Prima del 25 Marzo 1957, firma dei Trattati di Roma*, ricordiamo anche il 9 Maggio 1950, data del lancio della* Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio *(CECA) da parte del Presidente francese Robert Schuman, e, poco dopo, il* progetto di Comunità Europea per la Difesa*, fallito nell'Agosto 1954. Ad esso seguì nel Giugno 1955 il cosiddetto "rilancio europeo" a Messina, che condusse nel Marzo 1957 ai* Trattati di Roma*.*

33. Non possiamo, poi, dimenticare la nascita nel 1949 della Organizzazione del Patto Atlantico *(NATO), che unisce gli Stati Uniti e il Canada ai Paesi europei. Nel 1948 il* Piano Marshall *e la creazione dell'*Organizzazione Europea per la Collaborazione Economica *(OECE) e nel 1949 del* Consiglio dell'Europa*. Nel 1948 si riunì all'Aja il primo Congresso del* Movimento Europeo*.*

Queste date e questi progetti, che precedono il 25 Marzo 1957, sono importanti per valutare il significato della firma dei Trattati di Roma*.*

34. Vi sono, tuttavia, due date - spesso trascurate - per comprendere il motivo fondamentale dell'unità europea: il 6 e il 9 Agosto 1945, *giorni del lancio di due ordigni atomici americani su Hiroshima e Nagasaki in Giappone. Quelle date, infatti, non concludono soltanto il secondo conflitto mondiale, caratterizzato da decine di milioni di vittime e distruzioni massicce, ma segnano l'inizio dell'*era nucleare *e costituiscono il motivo profondo dell'esigenza dell'unità europea.*

35. Nell'epoca nucleare, iniziata nel 1945, soltanto due Paesi, infatti, sono attori di politica estera: gli Stati Uniti *e* la Russia, *per il loro* enorme *e* credibile *arsenale nucleare militare. Gli altri Paesi divengono* quasi comparse *di politica estera.*

Questa conseguenza è particolarmente grave per i nostri Paesi europei, al centro del mondo per secoli, se non per millenni. Soltanto con il Progetto di Comunità Europea di Difesa *del 1952 l'Europa prese atto della nuova era nucleare e della necessità di unirsi.*

36. L'Appello di Ventotene *degli anni '40 di Spinelli, Colorni e Rossi per l'unità dell'Europa e la stessa* Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio *(CECA) avevano uno scopo diverso: evitare nuove guerre intraeuropee.*

37. Spinelli con il suo Movimento federalista *ci attaccò ripetutamente negli anni '50 e '60, affermando che tradivamo l'ideale della* Federazione europea *per quello dell'*Europa intergovernativa. *Poi, Spinelli si fece crescere la barba e divenne un forte sostenitore della* Comunità europea.

38. Ricordo anche che Spinelli nel 1968 mi assicurò che avrebbe sostenuto il Governo italiano nei negoziati per il Trattato contro la Proliferazione Nucleare *(TNP) e che l'*Istituto Affari Internazionali, *che allora presiedeva, non avrebbe mai approvato il progetto discriminatorio in discussione. Agli inizi del 1969, divenuto consigliere del nuovo Ministro degli Esteri, il Socialista Pietro Nenni, lo indusse alla firma del Trattato.*

39. Malgrado ciò, grazie soprattutto al Segretario Generale del Ministero Affari Esteri Ambasciatore Gaja e all'intelligenza e fermezza di Aldo Moro - prima Ministro degli Esteri e, poi, Presidente del Consiglio - l'Italia ratificò il Trattato sei anni dopo, nel 1975. Le congiunte forti pressioni degli Stati Uniti e della Russia e un'odiosa campagna di stampa, indussero il Governo a cedere.

Con l'Ambasciatore Gaja fui accusato addirittura di essere a favore della costruzione di una bomba atomica italiana, il cui prototipo era in allestimento.

40. Il Governo italiano, ugualmente su suggerimento di Gaja, ottenne, tuttavia, l'approvazione di una serie di riserve condizionanti *del Trattato, tra cui quella per la quale l'Italia ha il diritto di partecipare ad un eventuale deterrente atomico europeo. Incredibilmente se ne è tornato a parlare in Germania nelle scorse settimane. Pubblichiamo un articolo sul tema.*

41. I politici, come si disse una volta dei Generali, erano negli anni '50 in ritardo di una guerra. La CECA, aveva, infatti, aspetti di "marxismo o comunismo di ritorno". Si pensava, infatti, che, unendo settori economici di base - come il carbone e l'acciaio - si sarebbero evitati nuovi conflitti europei. Gli stessi Trattati di Roma *possono essere accusati dello stesso difetto: "marxismo o comunismo di ritorno". Volgarmente "un mercato nero della politica estera". Un attenuante: la caduta del* Progetto di Comunità Europea di Difesa *(CED) nel 1954, che precluse la via politica.*

42. La firma il 25 Marzo 1957 dei Trattati di Roma *fu quasi un miracolo, dovuto all'intervento militare della Russia nel 1956 contro la rivolta in Ungheria e, soprattutto, all'isolamento politico della Francia, a seguito del fallimento dell'impresa franco-inglese contro la nazionalizzazione del Canale di Suez. Durante i negoziati europei a Val Duchesse nel 1956 dicevamo che avremmo dovuto fare un monumento a Nasser.*

43. Il 25 Marzo 1957 a Roma, il giorno della firma dei Trattati comunitari, pioveva. Anche il sentimento dei rappresentanti dei sei Paesi firmatari non era solare. Paradossalmente, l'avvento al potere in Francia nel 1958 di un Generale antieuropeo, de Gaulle, permise il primo Gennaio 1959 l'avvio del Mercato Comune. A de Gaulle dobbiamo non soltanto l'avvio, ma il successo della Comunità Economica Europea negli anni seguenti, a seguito della ritrovata stabilità politica e del risanamento economico-finanziario della Francia.

44. A fronte di questa imprevista affermazione, si ebbe un'altra sorpresa. Il lancio, da parte del Governo de Gaulle nel 1962 del cosiddetto Piano Fouchet *per l'*unità politica e di difesa dell'Europa. *All'iniziativa fu invitata anche la Gran Bretagna, di-*

*sposta a disfarsi dall'EFTA (*l'Associazione Europea di Libero Scambio*), concorrente della Comunità Economica Europea.*

45. Per l'atteggiamento contraddittorio del Governo inglese di Macmillan, il Piano Fouchet *per il rilancio di politica estera e di difesa europea fallì. Nel Gennaio 1963, altra data da ricordare, fu firmato a Parigi il cosiddetto* Trattato dell'Eliseo *tra la Francia di de Gaulle e la Germania di Adenauer. L'Italia, pentitasi subito dopo, non firmò. Non firmarono anche i Paesi del Benelux, per quanto invitati.*

Da allora - malgrado numerosi tentativi di rilancio - si aprì una crisi per l'avvento dell'unità politica europea, che dura ancora. L'entrata della Gran Bretagna e di alcuni Paesi dell'EFTA ha reso ancora più difficile la situazione.

*46. Il Parlamento Europeo, l'Unione Monetaria, la Banca Centrale Europea, l'Euro, Scengen, i Trattati di Maastricht, di Nizza e di Lisbona, insieme a numerose altre utili iniziative non hanno portato all'*unità della politica estera europea*. Il sogno dell'Europa federale è restato un sogno. Si parla ora al massimo di Europa a più velocità.*

47. La fine dell'URSS, la caduta del Muro di Berlino *e lo scioglimento del Patto di* Varsavia *nel 1990-91 ebbero come conseguenza l'ulteriore* allargamento *della Comunità, inizialmente a Sei, a 28 Paesi. Allora si disse che quello che si perdeva con* l'ampliamento *doveva essere recuperato con* l'approfondimento *dei legami comunitari. Questo, tuttavia, non è avvenuto.*

48. Per circa dieci anni, dal 2001 al 2011 (2001, intervento USA in Afganistan*; 2003, intervento USA in* Iraq*), cioè fino all'intervento militare franco-britannico-italiano con gli Stati Uniti nel 2011 in aiuto degli insorti in* Libia *e contro il dittatore Gheddafi, l'*Europa *è stata assente in tutti i* centri di crisi*, in cui è in atto un conflitto militare. Lo è tuttora. La Germania, addirittura, si astenne, con la Russia e la Cina, in seno al Consiglio di Sicurezza dell'ONU, che approvò l'intervento militare in* Libia *nel 2011.*

49. Nel 2014, la Russia *si annetté surrettiziamente* la Crimea *e quasi due regioni dell'*Ucraina*. Fu la conseguenza dell'aiuto a Obama di Putin, che tolse le armi chimiche alla* Siria *del sanguinario Bashar al Assad. L'Unione Europea si limitò, su pressione*

degli Stati Uniti, ad applicare sanzioni economiche *alla Russia. Ora fa fatica a mantenerle.*

50. Nel frattempo e da alcuni anni, la crisi economica e finanziaria *in alcuni Paesi europei (Grecia e Italia* in primis*); il grave problema dei* migranti*; il* populismo *dilagante; gli attentati terroristici e ai diritti civili e umani indeboliscono l'Unione Europea.*

51. Il 6 Marzo 2017, Hollande ha invitato nella Reggia di Versailles la Merkel, Gentiloni e Rajoy, in vista della Conferenza a 27, tenutasi a Roma il 25 Marzo 2017 per la celebrazione del Sessantesimo anniversario della firma dei Trattati di Roma*. Non è stato invitato il Presidente della Commissione europea Juncker.*

52. "Agiamo o c'è il rischio che crolli tutto", ha dichiarato la Merkel. La soluzione: "Un'Europa a diverse velocità; difesa comune; crescita economica; sviluppo sociale". Quasi contemporaneamente, il Consiglio dei Ministri della Difesa dei 28 ha approvato a Bruxelles la creazione di un Quartier Generale dell'Unione Europea *per "Missioni di addestramento in Somalia, Mali e Centrafrica".*

53. L'uscita il 26 Giugno 2016 della Gran Bretagna dall'Unione Europea e l'elezione di Donald Trump alla Presidenza degli Stati Uniti l'8 Novembre 2016 sono due date significative. Potrebbero, addirittura, essere l'occasione per un rilancio dell'Unione Europea nel settore politico cruciale, quello della politica estera e della Difesa.

54. Se ne è parlato sovente negli scorsi mesi. Il 25 Marzo 2017, il vertice europeo a Roma per il sessantesimo anniversario della firma dei Trattati europei, sulla base del Libro bianco *presentato dal Presidente della Commissione Europea Juncker, ha approvato una dichiarazione per il rilancio politico, economico e di difesa dell'Unione Europea, che pubblichiamo. Le elezioni politiche in Olanda, Francia, Germania e, forse, in Italia potrebbero, tuttavia, rinviare qualsiasi iniziativa nel settore vitale della difesa.*

55. Un'analisi McKinsey del Dicembre 2015 ha calcolato che soltanto la messa in comune delle procedure di appalto *permetterebbe ai Paesi europei di risparmiare fino al 30 per cento. Oggi, la situazione delle Forze armate del nostro Continente è molto frammentata. Circa 17 sistemi diversi per* carri armati*, negli Stati Uniti uno; circa 20 sistemi di* aerei *da combattimento, contro i*

sei americani; 29 tipi di Fregate navali, *rispetto ai quattro della Marina d'Oltreoceano, e così via per un totale di 178 sistemi di armamenti in* Europa *contro i 30 negli* Stati Uniti. *I Paesi europei potrebbero provare a razionalizzare il settore, mentre si apprestano a spendere di più nella Difesa, anche per assicurarsi l'impegno americano nella NATO.*

56. Non a caso, come ricordato, non soltanto l'Unione Europea, ma anche i principali Paesi dell'Europa - la Francia, la Gran Bretagna, la Germania, la Spagna e l'Italia - sono assenti da anni nei centri di crisi, ove è in corso un conflitto militare: Siria, Afganistan, Iraq, Libia, Yemen, Somalia. *Non si salvano l'anima con qualche aereo da ricognizione o da bombardamento in* Afganistan, Siria *e* Iraq*; con la guardia per i lavori alla diga di Mosul in* Iraq*; con un ospedale da campo in* Libia *e con il Quartier generale europeo per missioni di Addestramento in Somalia, Mali e Centrafrica.*

*57. All'attivo dell'*Unione Europea, *ed è un importante attivo, malgrado il mancato raggiungimento dell'*unità politica, *vi è il fatto che abbiamo avuto in Europa più di* settanta anni di pace. *È un evento straordinario ed unico nella storia europea.*

58. I negoziati, che portarono alla firma a Roma il 25 Marzo 1957 dei due Trattati comunitari, si svolsero nel Castello di Val Duchesse nei pressi di Bruxelles. Chi scrive è, forse, l'unico sopravvissuto. Durarono poco più di un anno, nel 1955 e 1956. Per alcuni mesi parteciparono anche i britannici.

59. Eravamo pochi. Alla fine della giornata si inviava un telegramma al Ministero degli Esteri a Roma. Non abbiamo mai ricevuto istruzioni. Lavoravamo entusiasti, nell'indifferenza e lo scetticismo quasi generale. Eravamo consci di dover difendere gli interessi dell'Italia, ma anche quelli fondamentali dell'Unità europea.

Ricordavamo come la politica estera è l'espressione più alta della politica e della difesa di un Paese. Non a caso, la Costituzione Italiana usa una sola volta la parola "sacro". L'Articolo 52, infatti, recita: "La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino".

60. Durante i negoziati europei a Val Duchesse nel 1955 e '56, avevamo un motto, quello del Principe Guglielmo d'Orange, detto il Taciturno. *Ai Generali che lo supplicavano di arrendersi, vista la preponderanza delle forze nemiche, disse: "Non è necessa-*

rio sperare *per* intraprendere, *né* riuscire *per* perseverare*". E la battaglia fu vinta.*

Le iniziative per l'unità politica *dell'Europa richiedono anche ora, come allora, le virtù della* speranza *e della* perseveranza*. La politica di unità europea è l'unica politica estera originale, valida e senza alternative per i Paesi del nostro continente nell'era nucleare in cui siamo.*

L'Italia e i Paesi europei hanno affidato la loro difesa e sicurezza, da circa settant'anni, alla NATO, cioè agli Stati Uniti. Il nuovo Presidente americano Trump ha affermato che la NATO è "obsoleta"; che vuole trattare bilateralmente con i singoli Paesi europei ed ha inneggiato all'uscita della Gran Bretagna dall'Unione Europea.

Per questi ed altri motivi fondamentali è ora che i Paesi europei agiscano, finalmente, per la loro sicurezza e difesa comune. L'alternativa è una pericolosa deriva,

Dopo il Trattato per la Comunità Europea di Difesa *(CED), respinto dal Parlamento francese nell'Agosto 1954; dopo il* Memorandum segreto per un deterrente europeo*, sottoscritto dai tre Ministri della Difesa di Francia (Chaban Delmas), Germania (Strauss) e Italia (Taviani), poi dimenticato; dopo il* Piano Fouchet *francese per una collaborazione politica e di difesa europeo a Sei del 1961, sostituito dal* Trattato dell'Eliseo *del Gennaio 1963, sottoscritto soltanto dalla Francia di de Gaulle e dalla Germania di Adenauer; dopo l'istituzione del* Quartier Generale Europeo *e dell'*Agenzia Europea degli Armamenti*, decisisi dal Consiglio dell'Unione Europea nel Dicembre 2003; i 27 Paesi dell'Unione Europea hannno approvato, per la prima volta, con la Dichiarazione di Roma del 25 Marzo 2017, un documento per affrontare il problema della difesa e sicurezza europea.*

Auguriamoci che abbia seguito.

Achille Albonetti

Roma, 1 Aprile 2017
achillealbonettionline

L'unità europea

UNA SCELTA SAGGIA E LUNGIMIRANTE

di Sergio Mattarella

Sono onorato di prendere la parola in questa solenne seduta comune con cui il Parlamento ha deciso di celebrare il sessantesimo anniversario dei Trattati di Roma.

Fra tre giorni i Capi di Stato e di Governo dei Paesi dell'Unione si riuniranno in Campidoglio, nella medesima sala che ne ha visto l'atto di nascita.

La celebrazione di questo anniversario richiede che sul percorso di integrazione europea si svolga una riflessione, la cui necessità è accresciuta dall'uscita, per la prima volta, di un Paese dell'Unione, il Regno Unito, membro dal 1973.

Un primo interrogativo riguarda quali fossero la situazione dell'Europa e le condizioni del mondo prima dei Trattati, se più semplici o più difficili di quelle di oggi. A spingere i fondatori, all'inizio, fu una condizione internazionale di forte instabilità, caratterizzata da una competizione bipolare a tutto campo.

L'Europa, Unione Sovietica a parte, dopo il conflitto mondiale, si scopriva divisa e più debole. Il confine tra le due superpotenze passava nel cuore del continente e l'avrebbe tenuto separato, a lungo, in due tronconi.

Pochi anni prima i rischi di una terza guerra mondiale si erano manifestati con il blocco di Berlino e con la guerra di Corea. A stento, nel 1955, si riusciva a regolare la questione austriaca, sotto clausola di neutralità. Si sviluppava l'insurrezione dell'Algeria per l'indipendenza, conquistata da Tunisia e Marocco nel 1956. In quello stesso anno l'invasione del-

Intervento del Presidente della Repubblica, SERGIO MATTARELLA, *pronunciato il 22 Marzo 2017, in occasione della seduta congiunta delle Camere per il Sessantesimo Anniversario dei Trattati di Roma.*

l'Ungheria e la crisi del canale di Suez. Con questa si chiudeva un'epoca e le potenze europee venivano liberate da residue illusioni colonialista.

Quella situazione di fragilità poneva l'esigenza di ridare una prospettiva all'Europa. Nel 1951 nasceva la Comunità del Carbone e dell'Acciaio, l'anno dopo il Trattato, arenatosi poi in Francia, del progetto di Comunità Europea di Difesa.

Sarebbe stata l'Italia, prima con la Conferenza di Messina, nel 1955, poi con quella di Venezia del 1956, ad esserne motore traente, con Gaetano Martino, Ministro degli Esteri nel Governo Segni, fra i protagonisti.

I padri dell'Europa, che dettero vita ai Trattati, con il consenso democratico dei loro Paesi, non erano dei visionari bensì degli uomini politici consapevoli delle sfide e dei rischi, capaci di affrontarli.

Uomini che hanno avuto il coraggio di trasformare le debolezze, le vulnerabilità, le ansie dei rispettivi popoli in punti di forza, mettendo a fattor comune le capacità di ciascun Paese e puntando a realizzare una grande società aperta, nella quale libertà, democrazia e coesione fossero reciprocamente garantite.

L'Europa che abbiamo conosciuto in questi anni è stata uno strumento essenziale di stabilità e di salvaguardia della pace, di crescita economica e di progresso, di affermazione di un modello sociale sin qui ancora ineguagliato, fatto di diritti e civiltà.

Alla sua progressiva costruzione hanno preso parte ex nemici della seconda guerra mondiale; poi gli ex avversari della "guerra fredda", fino a pochi anni prima appartenenti ad alleanze, per quaranta anni pronte a combattersi.

Se guardiamo alla strada percorsa ci rendiamo conto di come non sia stato mai un cammino facile, sin dall'inizio.

Negli annali, a rendere difficile il percorso dell'integrazione, fu dapprima la politica della "sedia vuota" della Francia, a metà degli anni '60 del secolo scorso.

Venne poi quella che il Ministro degli Esteri tedesco Hans-Dietrich Genscher avrebbe definito "eurosclerosi" negli anni '70, superata coraggiosamente, all'inizio del decennio successivo, per impulso soprattutto italo-tedesco.

Interprete, per il nostro Paese, il Ministro degli Esteri Emilio Colombo, con il concorso di personalità quali il Cancelliere tedesco Helmut Kohl e il Presidente della Repubblica francese, Francois Mitterand; e dello stesso Presidente degli Stati Uniti, Ronald Reagan.

Choc dei prezzi petroliferi, alta inflazione, ampia disoccupazione, i problemi che, in quel periodo, si dovettero affrontare, in un contesto internazionale segnato da un confronto particolarmente aspro fra i due blocchi.

La spinta all'unità europea si è sempre rivelata, comunque, più forte degli arroccamenti e delle puntigliose distinzioni pro-tempore di singoli Governi o di gruppi di Paesi, giocando un ruolo significativo anche nel contributo alla evoluzione delle relazioni internazionali.

Del resto erano state pressanti le esigenze alla base della comune aspirazione a rendere stabili, con l'integrazione, la libertà e l'indipendenza per i Paesi europei, a partire dai sei fondatori: Francia, Belgio, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi.

Oggi l'Europa appare quasi ripiegata su se stessa. Spesso consapevole, nei suoi vertici, dei passi da compiere, eppure incerta nell'intraprendere la rotta. Come ieri, c'è bisogno di visioni lungimiranti, con la capacità di sperimentare percorsi ulteriori e coraggiosi. A questo riguardo è opportuno tener conto di alcuni dati.

L'Unione e i suoi Stati membri nell'anno 2000 hanno prodotto il 26,5 per cento del Prodotto Interno Lordo mondiale. Questa percentuale è scesa, nel 2015, di ben quattro punti.

La popolazione dell'intero continente europeo - quindi anche al di fuori dei confini dell'Unione - è rimasta sostanzialmente stabile negli ultimi venti anni, intorno ai 750-800 milioni di persone. Al contempo la popolazione africana, che oggi si aggira intorno al miliardo, potrebbe raddoppiare in appena venticinque anni.

Già questi due soli elementi rendono evidente che l'Europa nel suo complesso rischia di diventare più piccola sullo scacchiere internazionale, mentre, nel mondo, gli Stati "giganti" continuano a crescere.

Nessun Paese europeo può garantire, da solo, la effettiva indipendenza delle proprie scelte. Nessun ritorno alle antiche sovranità nazionali potrà garantire ai cittadini europei pace, sicurezza, benessere e prosperità, perché nessun Paese europeo, da solo, potrà mai affacciarsi sulla scena internazionale con la pretesa di influire sugli eventi, considerate le proprie dimensioni e la scala dei problemi.

Oggi, come sessanta anni fa, abbiamo bisogno dell'Europa unita, perché le esigenze di sviluppo, di prosperità del nostro Continente sono, in maniera indissolubile, legate alla capacità collettiva di poter avere voce in capitolo sulla scena internazionale, affermando i valori, le identità, gli interessi dei nostri popoli.

Nel 1957, e ancor prima, quando i Padri fondatori, Adenauer, De Gasperi, Monnet, Schuman, Spaak, concepirono il primo disegno di integrazione, l'identità europea non era oggetto di dubbi o di discussione. Non vi era bisogno di ricorrere a metafore astratte.

I lutti, la fame, le macerie, le malattie, l'angoscia esistenziale provocate dalle due guerre mondiali - da est a ovest, da nord a sud - accomunavano milioni di europei che, con sempre maggiore insistenza, si chiedevano "perché?" rivolgendosi alle rispettive classi dirigenti con un categorico "mai più!".

Era del tutto evidente, e comprensibile a tutti, quali erano state le conseguenze dell'aver tradito - per ben due volte nel breve volgere di pochi anni - i valori della civiltà europea.

La chiamata a raccolta dei Padri fondatori stava appunto nell'aver ricordato che l'Europa dell'apertura e della solidarietà, dell'arte e delle scienze, l'Europa del libero pensiero, della tolleranza e dell'integrazione, l'Europa dei commerci, doveva ritrovare il proprio percorso e poteva farlo soltanto insieme, riunendo le capacità e il futuro dei Paesi e dei popoli del Continente.

La permanenza di tanti Stati europei sovrani e separati, appariva loro, in questo senso, anacronistica, non meno di quanto lo fossero i liberi Comuni e i piccoli principati in Italia nel secolo XVI, davanti all'urto di potenze come Spagna e Francia.

Dieci anni prima, il 29 Luglio 1947, in quest'aula, Luigi Einaudi, a pochi mesi dalla sua elezione a Presidente della Repub-

blica, preannunciando il suo voto favorevole al Trattato di pace, pronunciava queste parole:

"Invano gli Stati sovrani elevavano intorno a sé alte barriere doganali per mantenere la propria autosufficienza economica. Le barriere giovavano soltanto ad impoverire i popoli, a inferocirli gli uni contro gli altri, a far parlare a ognuno di essi uno strano incomprensibile linguaggio di spazio vitale, di necessità geopolitiche, e a far a ognuno di essi pronunciare esclusive scomuniche contro gli immigrati stranieri, quasi il restringersi feroce di un popolo in se stesso potesse, invece di miseria e malcontento, creare ricchezza e potenza".

Soggiungeva, auspicando gli Stati Uniti d'Europa: "Non basta predicarli. Quel che importa è che i Parlamenti di questi minuscoli Stati, i quali compongono la divisa Europa, rinuncino a una parte della loro sovranità a pro di un Parlamento nel quale siano rappresentati, in una Camera elettiva, direttamente i popoli europei nella loro unità, senza distinzione tra Stato e Stato e in proporzione al numero degli abitanti e nella Camera degli Stati siano rappresentati, a parità di numero, i singoli Stati".

L'alternativa reale, in altre parole, ci dice Einaudi, da settanta anni, è ancor oggi, tra la frantumazione e l'irrilevanza di ciascuno e, invece, un processo di unificazione basato non sull'egemonia del più potente ma su uno sviluppo pacifico per mezzo di istituzioni federali e democratiche (è, questa, la lezione di Altiero Spinelli), con eguaglianza di diritti e doveri per tutti gli Stati, grandi e piccoli, che liberamente decidano di aderirvi.

Del resto, anche Winston Churchill, l'anno precedente, aveva auspicato una struttura che ricostruisse la famiglia dei popoli europei e le permettesse di vivere in pace, in sicurezza e in libertà: "una sorta - disse - di Stati Uniti d'Europa".

In questi sessant'anni di storia l'Europa è riuscita a mantenere la promessa centrale e fondante della propria identità.

La guerra è stata tenuta lontana e, per la prima volta da tempo immemorabile, tre successive generazioni non ne hanno conosciuto la barbarie. Ad accorgersene sono stati altri, in un Paese che non fa parte dell'Unione, assegnando nel 2012 - fra lo stupore di alcuni - il Premio Nobel per la Pace all'Unione Europea.

E quando un duro scontro armato si è avvicinato ai confini dell'Unione, nella penisola Balcanica, pur fra incertezze e indecisioni, l'Europa ha preso coscienza dell'importanza di aiutare quei popoli vicini a uscire da una crisi che sembrava senza soluzione.

L'Unione ha deciso di offrire a quei Paesi un approdo politico nel quadro europeo. Grande è quindi la soddisfazione nel vedere la Slovenia e la Croazia far parte oggi dell'Unione e gli altri Paesi impegnati in un percorso di integrazione progressiva che l'Italia segue attentamente, favorisce e incoraggia.

Né va dimenticato che la comune appartenenza all'Unione ha fatto estinguere la lunga, sanguinosa, scia di violenza nell'Irlanda del Nord.

Nel tempo, l'Unione Europea è stata l'approdo per popoli e Paesi segnati nella storia da dittature e tornati alla libertà: Grecia, poi Portogallo e Spagna han trovato nella Comunità europea un ancoraggio sicuro per il loro destino. È stata poi la volta dei Paesi reduci dalla influenza sovietica - dopo il 1989 - di riunirsi a un'Europa priva, sin lì, dell'apporto dei popoli e delle culture centro-orientali.

La pluralità di sensibilità, le posizioni politiche, le tradizioni nazionali presenti nell'Unione oggi, hanno portato qualcuno a interrogarsi se sia stato saggio procedere velocemente sulla strada dell'allargamento.

Ma neppure l'Europa può permettersi di rinviare gli appuntamenti con la storia, quando essi si presentano, né possono prevalere separatezze e, tantomeno, amputazioni. Va, piuttosto, praticata e accresciuta la vicendevole responsabilità, la solidarietà nei benefici e negli oneri.

L'identità europea è costituita dall'insieme del patrimonio culturale e della eredità storica di ciascuno e da un patrimonio di principi condivisi, sviluppato congiuntamente in questi decenni. Ciò che serve è prevedere i mezzi adatti a far sì che la integrazione possa proseguire.

Questi anni di pace, benessere e prosperità dell'Europa ci hanno consentito di raggiungere traguardi di cui gli stessi Padri fondatori sarebbero giustamente fieri, malgrado limiti e carenze.

I profili dell'Europa per i nostri concittadini sono molti.

Sono le migliaia di dogane e di regolamenti nazionali aboliti per la circolazione delle persone e delle merci, circostanza preziosa per noi, Paese esportatore.

Sono i nostri prodotti stipati negli scaffali dei supermercati delle città europee, visto che oltre il 60 per cento delle nostre esportazioni è diretto proprio a Paesi dell'Unione.

Sono i 100 milioni di turisti che, ogni anno, senza bisogno di alcun passaporto, si muovono, liberamente e senza ostacoli - in tanti in Italia - grazie allo spazio del Trattato di Schengen.

Sono i milioni di giovani che studiano liberamente nelle università europee nel programma Erasmus.

È' la moneta comune divenuta, nel breve volgere di tempo, il secondo strumento di riserva a livello mondiale. L'*Euro*, grazie alla politica della Banca Centrale Europea, ha provocato il forte abbassamento dei costi del credito, tutelando i risparmi delle imprese e delle famiglie.

È il livello di protezione ambientale cresciuto nelle nostre città. È lo sviluppo delle fonti rinnovabili, la riduzione delle emissioni dei gas nocivi. Le migliaia di aree protette che tutelano la qualità della nostra vita.

È la sicurezza alimentare, garantita, per la nostra salute, dalla tracciabilità degli alimenti consumati in Europa.

Sono i giocattoli sicuri per i nostri bambini.

Sono le migliaia di brevetti tutelati a livello europeo.

Sono i Trattati commerciali che regolano e garantiscono i rapporti con altri Paesi.

È la maggior sicurezza offerta dalla prospettiva di una politica di difesa comune, rilanciata in questo periodo.

È la tutela del nostro modello sociale all'interno.

È la Carta di Nizza dei diritti fondamentali dei cittadini dell'Unione.

Capovolgendo l'espressione attribuita a Massimo d'Azeglio verrebbe da dire: "Fatti gli europei è ora necessario fare l'Europa".

Sono le persone, infatti, particolarmente i giovani, che già vivono l'Europa, ad essere la garanzia della irreversibilità della sua integrazione. Verso di essi vanno diretti l'attenzione e l'impegno dell'Unione.

Signori Presidenti, Onorevoli parlamentari, i nostri valori di libertà individuale e collettiva, di tolleranza verso le altrui scelte, di apertura alle correnti di pensiero provenienti da altri contesti - senza abdicare al rispetto delle leggi e delle tradizioni locali - costituiscono i segni distintivi della civiltà europea.

Essi - pur con ritardi e lacune - ne hanno consentito la diffusione e l'affermazione ben al di là dei nostri confini, contribuendo a disegnare un assetto nel quale il concetto di solidarietà, di reciproco sostegno fra i diversi livelli nei quali si articolano le nostre società, l'armonia fra il pubblico e il privato, nel tentativo di ridurre le grandi piaghe sociali, sono caratteristiche forti e distintive dell'essere Europa.

La soluzione alla crisi sui debiti sovrani e a quella sul rallentamento dell'economia non può essere la compressione dei diritti sociali nei Paesi membri. Tanto meno l'occasione di grossolane definizioni di Nord e Sud d'Europa.

Questa è l'anima della nostra Europa, questa è la nostra identità. Se vogliamo un'Unione Europea più forte è da qui che dobbiamo ripartire.

Ogni qual volta abbiamo - singolarmente o collettivamente - dimenticato questa spinta ideale, abbiamo - forse inconsapevolmente - contribuito a trasformare un grande progetto politico in un programma tecnico-burocratico nel quale i cittadini europei stentano, talvolta, a riconoscersi.

La congiuntura economico-finanziaria ha lacerato il tessuto sociale dei nostri Paesi, mentre, alle nostre porte, instabilità diffusa e fenomeni di portata epocale - quali le migrazioni - hanno messo in crisi la capacità dell'Europa di rispondere alle aspettative dei suoi cittadini.

Le prove alle quali l'Unione Europea è chiamata a tenere testa - oltre a quella finanziaria e a quella migratoria, quelle ai confini orientale e mediterraneo dell'Unione e l'offensiva terroristica - pongono con forza l'esigenza di rilanciare la sfida per una riforma dei Trattati; ineludibile, come ha osservato il rapporto del Comitato dei saggi presentato nei giorni scorsi alla Presidenza della Camera.

Le ambizioni del Trattato di Lisbona, oggi vigente, appaiono

inadeguate rispetto alla natura e all'ampiezza delle crisi e anche rispetto all'obiettivo di giungere a una sempre più stretta integrazione continentale.

Signori Presidenti, Onorevoli parlamentari, costruire il futuro richiede all'Italia e all'Europa ogni possibile risorsa, una straordinaria unità d'intenti e una solida fiducia nei valori fondanti del processo di integrazione.

Non impossibili ritorni a un passato che non c'è più, non muri che scarichino i problemi sugli altri senza risolverli, bensì solidarietà fra Paesi, fra generazioni, fra cittadini che condividono una stessa civiltà.

Quando l'Italia, di nuovo libera e democratica, muoveva i suoi primi passi nella Repubblica, De Gasperi ebbe a dire: "Per resistere è necessario ricorrere alle energie ricostruttive ed unitarie di tutta l'Europa. Contro la marcia delle forze istintive e irrazionali non c'è che l'appello alla nostra civiltà comune: alla solidarietà della ragione e del sentimento della libertà e della giustizia". Facciamo più che mai nostre queste parole.

Sergio Mattarella

Brindisi durante la colazione con i Capi di Stato e di Governo e con i Presidenti delle istituzioni europee il 25 Marzo 2017

Sono molto onorato di accogliervi oggi al Quirinale a conclusione della solenne cerimonia che, in Campidoglio - nello stesso luogo che accolse, sessanta anni fa, i sei Paesi fondatori - ha ricordato l'anniversario della firma dei Trattati di Roma.

Da Roma, in quei primi giorni di Primavera, sorse un segnale di fiducia nella prospettiva dell'Europa. Un segnale di rilancio - come molti hanno ricordato - che seguiva il primo momento di autentica crisi del progetto di integrazione continentale, con il fallimento della Comunità Europea di Difesa.

L'evoluzione di quei Trattati, la visione ampia dei padri

fondatori, hanno consentito, con l'impegno comune, lo sviluppo di una comunità il cui modello sociale non trova eguali.

In questi ultimi anni, il nostro progetto di libertà e democrazia è sotto attacco. Ancora una volta il terrorismo nei giorni scorsi ha colpito, a un anno dagli attentati di Bruxelles, una delle capitali d'Europa, Londra.

La sconfitta dell'arroganza del terrorismo, che porta i suoi propositi sanguinari alle porte delle nostre istituzioni, richiede impegno per risposte ferme e ancorate alle regole dello Stato di diritto.

La nostra solidarietà senza riserve va al popolo, al Parlamento e al Governo britannici. Occorre una grande mobilitazione, anzitutto delle coscienze, e una incisiva azione comune, accrescendo la collaborazione tra i nostri apparati di sicurezza e di informazione.

Alla Unione Europea, con le sue ragioni di solidarietà e di comune impegno per lo sviluppo e la pace, tocca un ruolo fondamentale nel riaffermare il valore della vita contro gli artefici di morte.

L'Unione, in questi 60 anni si è, via via, rafforzata e ha acquisito sempre maggiori competenze, divenendo un'Unione multidimensionale, costruita su istituzioni solide e in continuo sviluppo.

Questa nostra Europa ha attraversato periodi di stasi - come negli anni Settanta - alternati a periodi di intensa attività - come quello intercorso fra l'Atto Unico e Maastricht e i grandi allargamenti a est - ad altri di grande delusione, come la mancata ratifica del Trattato Costituzionale.

Ma pensiamo soprattutto ai momenti di grande speranza, come il primo giorno di circolazione dell'*Euro*, il progressivo affermarsi di quello straordinario spazio di libertà che prende nome da "Schengen" o il continuo crescere del Programma Erasmus: speranze confermate dal loro sviluppo.

Siamo ben consapevoli, tuttavia, delle difficoltà dell'oggi.

Poc'anzi, in Campidoglio, avete adottato una Dichiarazione impegnativa che disegna il percorso da seguire per ridare slancio alla nostra Unione.

Una Dichiarazione che ribadisce, senza infingimenti, come il

nostro futuro si identifichi con il nostro essere, insieme, Europa e si muova nella direzione indicata dagli scenari più ambiziosi tracciati nel recente Libro Bianco della Commissione e nel segno dei valori più autentici alla base del percorso di integrazione.

Sono questi valori di apertura, di solidarietà fra popoli e generazioni, di tolleranza e l'affermazione dei principi di libertà e di democrazia, che consentiranno di far compiere all'Unione quel "salto di qualità" di cui, oggi, tutti avvertiamo estremo bisogno.

Senza la prospettiva di passi in avanti crescenti - che sono stati il lievito della costruzione europea - rischiamo una paralisi fatale, perché impossibile da sostenere.

Le linee guida della Dichiarazione sono, d'altra parte, manifeste: un'Europa sicura e che proietti stabilità nel suo vicinato; che sia prospera al suo interno e segua percorsi sostenibili di crescita; che sviluppi il suo modello sociale attraverso la strenua difesa dei diritti di ciascuno; che sia autorevole portatrice di pace e protagonista sul piano internazionale.

Se vogliamo l'Unione che i cittadini ci chiedono con insistenza, in questa direzione, dobbiamo concludere, con sincerità, che l'attuale architettura europea andrà ripensata.

Le prove che l'Unione Europea è già oggi chiamata ad affrontare - quella economico-finanziaria, quella migratoria, le crisi ai nostri confini orientale e mediterraneo, quella del pericolo terrorista - pongono con forza l'esigenza di rilanciare l'obiettivo, ineludibile, di riforma dei Trattati.

I prossimi dieci anni - come sottolinea la Dichiarazione - saranno davvero cruciali per il progetto comune.

La globalizzazione, con la veloce moltiplicazione degli attori sulla scena internazionale - attori che sono certo amici, ma anche concorrenti nel normale fluire delle forze dei mercati - ci costringe a tabelle di marcia sempre più serrate.

La velocità dei cambiamenti, che si susseguono con rapidità inedita, deve spingerci a serrare i ranghi della nostra Unione anche per renderla più agile e più competitiva.

La nostra finestra di opportunità non rimarrà aperta per sempre e dobbiamo giovarcene adesso. Dobbiamo essere capaci di governare i cambiamenti prima che sia impossibile farlo.

Nessun ripiegamento in se stessi potrà mai garantire ai nostri cittadini il medesimo livello di pace, prosperità e libertà che abbiamo raggiunto.

È stato detto, a questo proposito, che i Paesi europei si dividono in due categorie: gli Stati piccoli, e quelli che ancora non hanno realizzato di esser tali. Si tratta di una definizione certo inconsueta, sulla quale, peraltro, occorre riflettere.

La sostanza della scelta dell'Unione consiste nel realizzare un processo di integrazione basato sulla decisione di porre in comune talenti, risorse e capacità per il maggior benessere delle nostre società e per lo sviluppo costante delle istituzioni democratiche.

La discussione per metter mano a una revisione dei Trattati non sarà semplice, ma quel che emerge dalla Dichiarazione di oggi è che inizia una "fase costituente", che mi auguro feconda, arricchita dalla diversità di opzioni e, comunque, da unità di intenti che gli Stati membri sapranno certamente portare al cantiere comune.

È con questo auspicio, accompagnato da un augurio sincero di buon lavoro, che Vi invito a levare i calici per brindare all'Europa, alla nostra Europa, all'Unione dei nostri popoli.

Sergio Mattarella

INSIEME FAREMO DI NUOVO GRANDE L'AMERICA

di Donald Trump

Come cittadini americani siamo qui riuniti con il grande obiettivo nazionale di ricostruire il nostro Paese e rinnovare questa promessa a tutto il popolo.

Insieme, noi determineremo il corso dell'America e del mondo per molti, molti anni a venire. Faremo fronte a diverse sfide. Dovremo affrontare momenti di sofferenza. Ma riusciremo a portare a termine il compito che ci siamo prefisso.

Ogni quattro anni, ci riuniamo su questa scalinata per effettuare un trasferimento di potere ordinato e sereno e siamo grati al Presidente Obama e alla *First Lady* Michelle Obama per il loro gentile contributo per tutta la durata della transizione. Sono stati magnifici. Grazie.

La cerimonia odierna, tuttavia, ha un significato molto speciale, poiché oggi, non stiamo semplicemente trasferendo il potere da un'Amministrazione a un'altra o da un Partito a un altro, ma stiamo trasferendo il potere da Washington per ridarlo a voi, al popolo.

Per troppo tempo, uno piccolo gruppo nella capitale della nostra nazione ha raccolto i frutti del potere, mentre il popolo ne ha sostenuto i costi. Washington ha prosperato, ma il popolo non ne ha condiviso la ricchezza. I politici hanno prosperato, ma i posti di lavoro sono scomparsi e le fabbriche hanno chiuso.

L'*establishment* ha protetto se stesso, ma non i cittadini della nostra nazione.

Le loro vittorie non sono state le vostre vittorie, i loro trionfi non sono stati i vostri trionfi e, mentre loro festeggiavano nel-

Discorso pronunciato da DONALD TRUMP *il 20 Gennaio 2017 nel corso della cerimonia di insediamento alla Casa Bianca come nuovo Presidente degli Stati Uniti.*

la nostra capitale, in tutto il Paese le famiglie in difficoltà avevano poco da festeggiare.

Tutto ciò cambierà da questo preciso momento, poiché questo è il vostro momento: appartiene a voi. Appartiene a tutti coloro che sono qui riuniti oggi e a tutti coloro che stanno guardando da tutta l'America.

Oggi è il vostro giorno. Questa è la vostra festa. E gli Stati Uniti sono la vostra nazione.

Ciò che davvero conta non è il Partito che controlla il Governo, ma se il nostro Governo è controllato dal popolo. Il 20 Gennaio 2017 sarà ricordato come il giorno in cui il popolo è tornato a governare questa nazione.

Gli uomini e le donne di questo Paese che sono stati dimenticati non saranno più dimenticati. Adesso tutti vi ascolteranno. In decine di milioni siete diventati parte di un movimento storico, come mai era avvenuto prima nel mondo.

Al centro di questo movimento c'è un ideale fondamentale: una nazione esiste per servire i suoi cittadini.

Gli americani desiderano ottime scuole per i propri figli, quartieri sicuri per le proprie famiglie e buoni lavori per sé stessi.

Queste sono richieste giuste e ragionevoli di persone oneste e di un popolo onesto. Purtroppo, molti dei nostri concittadini affrontano una realtà diversa.

Madri e figli intrappolati nella povertà dei quartieri più degradati, fabbriche lasciate ad arrugginire sparse come pietre tombali in tutto il territorio della nostra nazione, un sistema scolastico ricco di soldi ma che non insegna niente ai nostri belli e giovani studenti, il crimine e le bande e la droga che si sono presi troppe vite e hanno sottratto al nostro Paese tantissimo potenziale inespresso.

Questa strage americana si interrompe in questo preciso momento. Siamo una nazione sola e il loro dolore è anche il nostro. I loro sogni sono anche i nostri e il loro successo sarà il nostro. Condividiamo un solo cuore, una sola casa e un solo destino glorioso.

Il giuramento che presto oggi è un giuramento di fedeltà a tutti gli americani. Per molti decenni, abbiamo arricchito l'industria straniera a spese di quella americana, abbiamo sovven-

zionato gli eserciti di altri Paesi permettendo al contempo il depauperamento delle nostre forze armate.

Abbiamo difeso i confini di altre nazioni rifiutandoci di difendere i nostri, e abbiamo speso migliaia di miliardi di dollari in altri Paesi mentre le nostre infrastrutture cadevano in rovina.

Abbiamo arricchito altri Paesi mentre la ricchezza, la forza e la fiducia della nostra nazione sparivano all'orizzonte.

Le fabbriche hanno chiuso i battenti una ad una e si sono trasferite all'estero, senza pensare minimamente ai milioni di lavoratori americani lasciati a casa.

La ricchezza della nostra classe media è stata strappata ai legittimi proprietari per essere ridistribuita in tutto il mondo.

Ma questo è il passato. Ora dobbiamo guardare soltanto al futuro. Riuniti qui oggi emaneremo un nuovo decreto che sarà ascoltato in ogni città, in ogni capitale straniera e in ogni luogo di potere: da oggi in poi la nostra terra sarà governata da una nuova idea.

D'ora in avanti verrà prima di tutto l'America. Prima di tutto l'America. Ogni decisione sul commercio, sulle tasse, sull'immigrazione, sugli affari esteri sarà presa per avvantaggiare i lavoratori e le famiglie americane.

Dobbiamo proteggere i nostri confini dai danni provocati da altri Paesi che producono i nostri stessi prodotti, portano via le nostre aziende e distruggono i nostri posti di lavoro.

Questa protezione ci condurrà a una grande prosperità e a una grande forza. Combatterò per voi con ogni mio respiro. E non vi abbandonerò mai.

L'America tornerà a essere di nuovo vincente come mai in passato. Riporteremo a casa i nostri posti di lavoro. Riporteremo a casa i nostri confini. Riporteremo a casa la nostra ricchezza. E riporteremo a casa i nostri sogni.

Costruiremo nuove strade e autostrade, ponti e aeroporti, tunnel e ferrovie in tutta la nostra meravigliosa nazione.

Toglieremo la nostra gente dallo stato di assistenza in cui si trova e le daremo un lavoro; ricostruiremo la nostra nazione con manodopera e prodotti americani.

Seguiremo due semplici regole: comprare americano e assumere americano.

Cercheremo l'amicizia e la benevolenza delle altre nazioni, ma lo faremo con l'idea che dare priorità ai propri interessi è un diritto di tutte le nazioni.

Non imporremo il nostro modo di vivere, ma cercheremo di farne un modello da seguire. Saremo un esempio per tutti.

Rafforzeremo le vecchie alleanze e ne creeremo di nuove per unire il mondo civilizzato contro il terrorismo islamico fondamentalista, che sradicheremo dalla faccia della Terra.

Il principio basilare della nostra politica sarà la fedeltà totale agli Stati Uniti d'America e, grazie alla nostra lealtà al Paese, riscopriremo la nostra lealtà reciproca.

Quando aprite il cuore al patriottismo non c'è spazio per il pregiudizio. La Bibbia ci dice quanto è piacevole vedere la gente timorata di Dio vivere nell'unità e nella concordia.

Dobbiamo parlare delle nostre idee apertamente, discutere dei nostri diversi modi di vedere onestamente, ma dobbiamo sempre perseguire la solidarietà.

Quando l'America è unita, è assolutamente inarrestabile.

Non dobbiamo avere alcun timore. Siamo protetti e lo saremo sempre. Siamo protetti dai grandi uomini e dalle grandi donne delle nostre forze armate e delle nostre forze dell'ordine. E cosa ancora più importante, siamo protetti da Dio.

Infine, dovremo pensare in grande e sognare ancora più in grande. In America sappiamo tutti che una nazione è viva soltanto quando si sacrifica.

Non accetteremo più politici che sanno solamente parlare e non agiscono, che si lamentano in continuazione, ma non si adoperano per migliorare la situazione.

È finito il tempo delle chiacchiere vuote. È arrivato il momento dell'azione. Non permettete a nessuno di dirvi che non è possibile fare qualcosa. Nessuna sfida potrà mai essere pari al cuore, alla tenacia e allo spirito dell'America.

E noi ce la faremo sicuramente. Il nostro Paese rifiorirà e prosperirà nuovamente.

Assistiamo alla nascita di un nuovo millennio, pronti a scoprire i misteri dello spazio, a liberare la Terra dalla sciagura delle malattie e a utilizzare l'energia, l'industria e la tecnologia del futuro.

Un nuovo orgoglio nazionale scuoterà la nostra anima, solleverà il nostro sguardo e appianerà le nostre divisioni.

È l'ora di ricordare il vecchio adagio che i nostri soldati non dimenticheranno mai: possiamo essere neri, bianchi o di altri colori, ma dentro ci scorre lo stesso sangue rosso dei patrioti, godiamo tutti delle stesse gloriose libertà e salutiamo tutti la stessa grande bandiera americana.

Un bimbo americano potrà nascere nella tentacolare espansione urbana di Detroit o nelle pianure ventose del Nebraska, ma di notte alzando gli occhi vedrà sempre lo stesso cielo.

Avrà sempre il cuore pieno degli stessi sogni e il respiro della vita infuso sempre dallo stesso Creatore onnipotente.

Per questo motivo, tutti gli americani in ogni città vicina e lontana, piccola o grande, da una montagna all'altra, da un oceano all'altro, devono ascoltare queste parole: non sarete mai più dimenticati.

La vostra voce, le vostre speranze e i vostri sogni definiranno il destino dell'America. Il vostro coraggio, la vostra bontà e il vostro amore guideranno sempre il nostro cammino.

Insieme renderemo di nuovo forte l'America. Renderemo di nuovo ricca l'America. Renderemo di nuovo orgogliosa l'America. Renderemo di nuovo sicura l'America.

E insieme faremo di nuovo grande l'America.

Donald Trump

LA DICHIARAZIONE DI ROMA

25 Marzo 2017

Noi, i *leader* dei 27 Stati membri e delle istituzioni dell'Unione Europea, siamo orgogliosi dei risultati raggiunti dall'Unione: la costruzione dell'unità europea è un'impresa coraggiosa e lungimirante. Sessanta anni fa, superando la tragedia di due conflitti mondiali, abbiamo deciso di unirci e di ricostruire il continente dalle sue ceneri.

Abbiamo creato un'Unione unica, dotata di istituzioni comuni e di forti valori, una comunità di pace, libertà, democrazia, fondata sui diritti umani e lo Stato di diritto, una grande potenza economica che può vantare livelli senza pari di protezione sociale e *welfare*.

L'unità europea è iniziata come il sogno di pochi ed è diventata la speranza di molti. Fino a che l'Europa non è stata di nuovo una. Oggi siamo uniti e più forti: centinaia di milioni di persone in tutta Europa godono dei vantaggi di vivere in un'Unione allargata che ha superato le antiche divisioni.

L'Unione europea è confrontata a sfide senza precedenti, sia a livello mondiale che al suo interno: conflitti regionali, terrorismo, pressioni migratorie crescenti, protezionismo e disuguaglianze sociali ed economiche. Insieme, siamo determinati ad affrontare le sfide di un mondo in rapido mutamento e a offrire ai nostri cittadini sicurezza e nuove opportunità.

Renderemo l'Unione Europea più forte e più resiliente, attraverso un'unità e una solidarietà ancora maggiori tra di noi e nel rispetto di regole comuni. L'unità è sia una necessità, sia una nostra libera scelta.

Agendo singolarmente saremmo tagliati fuori dalle dinamiche mondiali. Restare uniti è la migliore opportunità che abbiamo di influenzarle e di difendere i nostri interessi e valori comuni.

Agiremo congiuntamente, a ritmi e con intensità diversi se necessario, ma sempre procedendo nella stessa direzione, come abbiamo fatto in passato, in linea con i Trattati e lasciando la porta aperta a coloro che desiderano associarsi successivamente. La nostra Unione è indivisa e indivisibile.

Per il prossimo decennio vogliamo un'Unione sicura, prospera, competitiva, sostenibile e socialmente responsabile, che abbia la volontà e la capacità di svolgere un ruolo chiave nel mondo e di plasmare la globalizzazione.

Vogliamo un'Unione in cui i cittadini abbiano nuove opportunità di sviluppo culturale e sociale e di crescita economica. Vogliamo un'Unione che resti aperta a quei Paesi europei che rispettano i nostri valori e si impegnano a promuoverli.

In questi tempi di cambiamenti, e consapevoli delle preoccupazioni dei nostri cittadini, sosteniamo il programma di Roma e ci impegniamo ad adoperarci per realizzare:

1. Un'Europa sicura: un'Unione in cui tutti i cittadini si sentano sicuri e possano spostarsi liberamente, in cui le frontiere esterne siano protette, con una politica migratoria efficace, responsabile e sostenibile, nel rispetto delle norme internazionali; un'Europa determinata a combattere il terrorismo e la criminalità organizzata.

2. Un'Europa prospera e sostenibile: un'Unione che generi crescita e occupazione; un'Unione in cui un mercato unico forte, connesso e in espansione, che faccia proprie le evoluzioni tecnologiche, e una moneta unica stabile e ancora più forte creino opportunità di crescita, coesione, competitività, innovazione e scambio, in particolare per le piccole e medie imprese; un'Unione che promuova una crescita sostenuta e sostenibile attraverso gli investimenti e le riforme strutturali e che si adoperi per il completamento dell'Unione economica e monetaria; un'Unione in cui le economie convergano; un'Unione in cui l'energia sia sicura e conveniente e l'ambiente pulito e protetto.

3. Un'Europa sociale: un'Unione che, sulla base di una crescita sostenibile, favorisca il progresso economico e so-

ciale, nonché la coesione e la convergenza, difendendo nel contempo l'integrità del mercato interno; un'Unione che tenga conto della diversità dei sistemi nazionali e del ruolo fondamentale delle parti sociali; un'Unione che promuova la parità tra donne e uomini e diritti e pari opportunità per tutti; un'Unione che lotti contro la disoccupazione, la discriminazione, l'esclusione sociale e la povertà; un'Unione in cui i giovani ricevano l'istruzione e la formazione migliori e possano studiare e trovare un lavoro in tutto il continente; un'Unione che preservi il nostro patrimonio culturale e promuova la diversità culturale.

4. Un'Europa più forte sulla scena mondiale: un'Unione che sviluppi ulteriormente i partenariati esistenti e al tempo stesso ne crei di nuovi e promuova la stabilità e la prosperità nel suo immediato vicinato a est e a sud, ma anche in Medio Oriente e in tutta l'Africa e nel mondo; un'Unione pronta ad assumersi maggiori responsabilità e a contribuire alla creazione di un'industria della difesa più competitiva e integrata; un'Unione impegnata a rafforzare la propria sicurezza e difesa comuni, anche in cooperazione e complementarità con l'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico, tenendo conto degli impegni giuridici e delle situazioni nazionali; un'Unione attiva in seno alle Nazioni Unite che difenda un sistema multilaterale disciplinato da regole, che sia orgogliosa dei propri valori e protettiva nei confronti dei propri cittadini, che promuova un commercio libero ed equo e una politica climatica globale positiva.

Perseguiremo questi obiettivi, fermi nella convinzione che il futuro dell'Europa è nelle nostre mani e che l'Unione Europea è il migliore strumento per conseguire i nostri obiettivi.

Ci impegniamo a dare ascolto e risposte alle preoccupazioni espresse dai nostri cittadini e dialogheremo con i Parlamenti nazionali.

Collaboreremo a livello di Unione Europea, nazionale, regionale o locale per fare davvero la differenza, in uno spirito di

fiducia e di leale cooperazione, sia tra gli Stati membri che tra di essi e le istituzioni dell'Unione, nel rispetto del principio di sussidiarietà.

Lasceremo ai diversi livelli decisionali sufficiente margine di manovra per rafforzare il potenziale di innovazione e crescita dell'Europa.

Vogliamo che l'Unione sia grande sulle grandi questioni e piccola sulle piccole. Promuoveremo un processo decisionale democratico, efficace e trasparente, e risultati migliori.

Noi *leader*, lavorando insieme nell'ambito del Consiglio europeo e tra le istituzioni, faremo sì che il programma di oggi sia attuato e divenga così la realtà di domani. Ci siamo uniti per un buon fine. L'Europa è il nostro futuro comune.

IL VERTICE EUROPEO DI ROMA

Adesso, la fase costituente

di Ferdinando Salleo

Eravamo stati facili profeti nel Dialogo Diplomatico che questo numero della Rivista "Affari Esteri" reca in appendice alle pagine 420-422.

I segnali che inviavano le Cancellerie e l'opinione pubblica della maggior parte dei Paesi membri, persino negli ultimi affannosi giorni di preparazione diplomatica del Vertice europeo straordinario che il 25 Marzo avrebbe celebrato a Roma i sessant'anni dell'Europa, non mostravano una chiara visione condivisa, né la volontà politica dei protagonisti che è necessaria per rilanciare l'Unione verso obiettivi tante volte riaffermati in aulici discorsi.

Anzi, prevalevano nel dibattito le critiche e serpeggiava la sfiducia, cui la *Brexit* forniva strampalati argomenti. Nelle interviste e dichiarazioni che si incrociavano da ogni parte senza posa non appariva poi neppure un inizio di resipiscenza da parte di quei Governi che poco per volta si distanziano politicamente e forse anche spiritualmente dai valori europei solennemente sottoscritti, mentre cresce altrove un'esasperata ricerca di identità che tracima nel sovranismo nativista, populista e xenofobo, se non addirittura nell'*Alleingang* dell'ottocentesco nazionalismo dei teorici germanici.

Sembravano prevalere invece l'accomodamento delle idiosincrasie di talune capitali, la tolleranza per la crescente divaricazione etico-politica di altre, il timore inespresso per le ricorrenti previsioni di disintegrazione dell'Unione cui davano voce

FERDINANDO SALLEO *ha ricoperto importanti incarichi, tra cui quello di Ambasciatore a Mosca, di Ambasciatore a Washington e di Segretario Generale del Ministero degli Esteri. È autore di libri e di numerose pubblicazioni ed è stato docente nelle Università di Firenze e Roma LUISS.*

i movimenti anti-sistema che rumoreggiavano ai margini delle cerimonie assumendo toni ostili all'Europa.

Emergeva, infine, da parte delle competenti autorità la riluttanza a contrastare apertamente le post-verità che imperversano invocate irrazionalmente per negare gli indubbi successi e la grandezza dell'intrapresa europea. *Brexit* era il fantasma che si intravedeva dietro la preparazione del Vertice.

La Dichiarazione di Roma. Eppure... La riunione romana offre invece nuove possibilità per avanzare nel processo europeo ai Paesi che sono pronti e disponibili, ai Governi che sapranno utilizzare con coraggiosa visione gli strumenti a loro disposizione e impiegare la capacità politica di convincimento per condurre democraticamente l'opinione pubblica rispettiva verso un rinnovato assetto dell'Europa.

Se la Dichiarazione di Roma (1) riproduce fedelmente lo stato odierno dell'Unione con le insite perduranti fragilità e i compromessi man mano adottati, il documento contiene, infatti, anche le speranze non sopite e l'impegno a cercare percorsi nuovi e originali.

Nella moderazione della redazione - necessaria per raccogliere la firma di tutti, compresa quella sino all'ultimo riluttante di alcuni - la Dichiarazione contiene in germe, infatti, un messaggio politico importante che pone le premesse per quella che il Presidente Sergio Mattarella, rivolgendosi ai *leaders* europei riuniti al Quirinale, ha fermamente auspicato come "fase costituente" in cui "la diversità di opzioni" e l'"unità d'intenti", che il testo del Campidoglio conferma, rappresentino i termini necessari entro cui la dialettica politica e l'evoluzione istituzionale possano trovare un armonico componimento e risolvere le contraddizioni che ha prodotto lo stesso impervio cammino di un'Unione divenuta via via più vasta, asimmetrica e meno omogenea.

L'impegno dei firmatari "per un'Europa più forte e più resiliente, attraverso un'unità e una solidarietà ancora maggiori nel rispetto delle regole comuni" esprime, infatti, pur nel cauto lin-

(1) Consilium 25 Marzo 2017. Press release 149/17.

guaggio della diplomazia, la direttrice comune e condivisa cui i Governi dovranno ispirarsi.

Lo scenario mondiale e le sfide geopolitiche. Il percorso di una rinnovata Europa, consapevole dei profondi mutamenti del mondo nei sessant'anni che ha vissuto, non può rifuggire dal prender atto delle avversità che la confrontano nella proporzionale riduzione complessiva della sua economia e della popolazione sul totale dei dati mondiali rispetto al tempo dei Trattati di Roma, pur restando la prima potenza commerciale globale con oltre mezzo miliardo di abitanti. Deve essere quindi consapevole della necessità di far fronte a uno scenario in cui sono cambiati i tradizionali riferimenti.

La globalizzazione rende porose tutte le frontiere, anche quelle informatiche, e si sottrae alla capacità di gestione da parte dello stanco sistema multilaterale, configura persino un innaturale contrasto tra la mondializzazione del quadro complessivo da un lato e, dall'altro, le crisi e i conflitti locali che imperversano a nutrire il terrorismo islamista e le transumanze migratorie accrescendo l'insicurezza delle popolazioni e l'incertezza delle decisioni.

Le tecnologie innalzano poi progressivamente il livello di guardia della sicurezza, mentre la crisi finanziaria, iniziata nel primo decennio del secolo e divenuta poi economica e occupazionale, ha colpito anche gli scambi internazionali che hanno sostenuto lo sviluppo impetuoso delle potenze cosiddette emergenti e oggi pienamente attive sul piano globale, come anche l'approvvigionamento di materie prime che sorregge la crescita, pur insufficiente, dell'Europa.

La sorniona espansione della Cina in Asia e la sua penetrazione industriale e finanziaria ovunque, le ambizioni della pur declinante Russia neo-zarista di Putin premono alle frontiere orientali e mediterranee dell'Unione. Attori non statuali, ricchi e armati quanto insensibili alla responsabilità globale, sorgono prepotenti e interagiscono con gli Stati.

Sono i principali fattori che hanno trasformato la grammati-

ca westfaliana delle relazioni internazionali: questa ha lasciato il posto a una sorta di anarchia, forse di anomia o, almeno, di incertezza sistemica dove il modulo hobbesiano trova crescente adesione.

Nello scenario irrompono ora prepotenti l'isolazionismo e il protezionismo dell'America di Donald Trump che, almeno a parole, oscilla tra l'ostilità, neppure tanto velata, per l'Europa e il postulato *America First,* che echeggia il motto anteguerra di Lindbergh a rammentarci le simpatie politiche del grande trasvolatore.

Pochi mesi prima di Roma, in una lettera aperta ai Capi di Stato e di Governo riuniti a Malta, il Presidente del Consiglio europeo Tusk non aveva esitato a segnalare con toni inusuali le preoccupazioni dell'Unione nello scenario globale: "La...minaccia...esterna è legata alla nuova situazione geopolitica nel mondo e in Europa. Una Cina sempre più, diciamo così, assertiva soprattutto sui mari, la politica aggressiva della Russia nei confronti dell'Ucraina e dei suoi vicini, le guerre, il terrore e l'anarchia in Medio Oriente e in Africa dove l'Islam radicale gioca un ruolo importante, così come preoccupanti sono le dichiarazioni della nuova Amministrazione americana: tutti fattori che rendono il nostro futuro altamente imprevedibile. Per la prima volta nella nostra storia, in un mondo sempre più multipolare, molti stanno diventando apertamente anti-europei o, al meglio, euroscettici. In particolare, il cambiamento a Washington mette l'Unione Europea in una situazione difficile, con la nuova Amministrazione che sembra mettere in discussione gli ultimi settanta anni della politica estera americana" (2). Un monito severo che non può essere trascurato.

Crisi di sistema. Accanto alle sfide geopolitiche non possiamo dimenticare la sfida politico-culturale che le sottende. Una sorda diffusa opposizione sembra corrodere i fondamenti su cui la società occidentale cui apparteniamo ha modellato le sue isti-

(2) Consilium 31 Gennaio 2017. Press release 35/17.

tuzioni sociali e statuali che erano state ritenute ormai trionfanti dopo la fine della *Guerra fredda* (3).

Non soltanto il paradigma westfaliano delle relazioni internazionali è quotidianamente rimesso in questione, ma lo stesso ordine liberale dei rapporti tra le nazioni nato dopo le due Guerre mondiali e basato su organismi multilaterali e regole *erga omnes* è ritenuto ormai superato, impari a organizzare in modo efficiente le nazioni moderne (4).

Benchè in modo disordinato e confuso è anche questo uno strumento di cui si avvalgono i cosiddetti movimenti anti-sistema, sempre in prima fila a criticare e combattere l'Unione Europea, addossandole ogni colpa per coprire il proprio nihilismo.

Del resto, lo stesso modello interno liberal-democratico di democrazia rappresentativa, il sistema di *checks and balances* su cui si fonda l'impianto socio-economico delle nostre società, è presentato sempre più spesso come strutturalmente inadeguato a gestire le profonde trasformazioni della complessità in cui siamo immersi.

Le distorsioni dei processi produttivi e distributivi di una società articolata e multiforme, non meno che le diseguaglianze sociali, evidenti e spesso grossolane, sono addossate dai populisti piuttosto al "sistema" o alla globalizzazione, anziché alle carenze della classe dirigente.

Si diffondono, quindi, anche in Europa due modelli apparentemente alternativi ma che, in realtà, tendono a convergere: dalla pretesa "democrazia diretta" plebiscitaria è agevole il passaggio al potere personale e provvidenziale.

In questa prospettiva si iscrive l'attrazione che esercitano sui movimenti anti-sistema i regimi autoritarî personali come quelli russo e turco o partitico-illiberali che limitano drasticamente i diritti civili e sociali che stanno conquistando i Paesi dell'ex-Patto di Varsavia. Partito dall'Ungheria di Orbán e dalla Polonia di Kac-

(3) Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, New York 1992.
(4) Joseph S. Nye, *Will the Liberal Order survive?* In "Foreign Affairs", Gennaio-Febbraio 2017.

zyski, un movimento illiberale si espande a macchia d'olio all'Est e sta forse contagiando l'Austria e i Balcani.

È inevitabile che simili regimi rifiutino l'Europa delle norme e dei diritti, o tendano a tenerla in non cale salvo avvalersi dei suoi benefici e dei meccanismi di coesione. Tralasciamo il sottostante razzismo che talora affiora persino in Paesi insospettabili (5).

Disomogeneità. L'Unione mostra sempre più visibili segnali di disomogeneità politica al proprio interno e caratteri di fondo differenti nel modo in cui le stesse classi dirigenti scelgono di porsi rispetto al disegno europeo: ciò è apparso chiaramente nella crisi finanziaria ed economica mondiale che, iniziata in America nel 2007-2008, ha colpito duramente l'Unione, soprattutto i membri più esposti.

La moneta europea, l'*Euro*, ne ha subìto le conseguenze che solo la pronta ed efficace azione della Banca Centrale Europea e di Mario Draghi ha potuto contenere, per quanto si può nei limiti del mandato statutario e non senza artificiose contestazioni. Il ruolo della politica monetaria in assenza di un'autorità fiscale europea è apparso fondamentale, anche nell'incertezza dell'Unione Bancaria, ma non sufficiente: il compimento dell'Unione Economica e Monetaria è un disegno urgente e necessario, alla cui attuazione non giovano le reticenze di varie capitali.

Non poche diversità si sono manifestate quindi in misura crescente tra i membri dell'Unione contribuendo al confuso disagio di Governi e opinioni pubbliche che, avanzando pretese nazionali su questioni specifiche, mettono in risalto i contrasti che pesano sul funzionamento delle istituzioni.

Mentre la convergenza delle economie ha profittato della progressiva formazione del mercato unico - pur se lentamente e nei limiti del possibile dato il ritmo diseguale del processo di uscita dalla crisi e l'incalzare del problema dei migranti - il complesso intrico delle relazioni tra le capitali europee ha segnato il passo a varî livelli, soprattutto nelle sedi che appar-

(5) Viene subito alla mente il ridicolo Dijsselbloem, l'olandese che purtroppo presiede l'Eurogruppo.

tengono al versante intergovernativo delle istituzioni, e si è tradotto in polemiche e talora persino diatribe astiose tra i Paesi membri o di taluni di questi con la Commissione, attriti che, riverberatisi nella pubblica opinione e nella politica interna di ciascuno, hanno nuociuto all'armonia di intenti e alla coesione politica e fornito nuova materia ai partiti e movimenti anti-europei, purtroppo anche ad alcuni Governi che ne hanno approfittato per scaricare su "Bruxelles" le proprie responsabilità.

Il progressivo sconvolgimento geopolitico mondiale e le crisi specifiche - quella finanziaria ed economica, quella dell'*Euro* e quella dei migranti - hanno colpito l'Unione e i suoi membri poco dopo il grande allargamento del 2004 a quattro Paesi dell'ex-Comecon e alle tre Repubbliche baltiche già parte dell'Unione Sovietica, nonché alla Slovenia e ai due Stati insulari del Mediterraneo, Malta e Cipro. Romania, Bulgaria e Croazia avrebbero seguito tra il 2007 e il 2013.

Un moto di grande afflato politico e ideale ha ispirato la politica di allargamento dell'Unione dopo l'implosione dell'Unione Sovietica, anche se non è mancato qualche sospetto su disegni di influenza geopolitica tradizionale.

L'obiettivo di un'Europa unita e pacifica, libera e prospera nutrito da un bellissimo sentimento byroniano prevaleva nelle capitali europee e a Bruxelles facendo velo, però, al solenne impegno di unire all'ampliamento dell'Unione paralleli progressi nel cosiddetto "approfondimento", che mira alla progressiva integrazione verso l'"unione sempre più stretta" del Trattato sull'Unione Europea.

Sessant'anni fa i sei Stati che crearono all'Europa delle Comunità, che sarebbe diventata Unione Europea nel 1979, avevano superato con coraggio e lungimiranza le tragedie, gli odî e le guerre che i loro popoli avevano vissuto per secoli ed esaltato invece il patrimonio ideale di democrazia e giustizia sociale che adesso le accomuna.

Avevano saputo superare anche le differenze strutturali e normative dei rispettivi sistemi politico-sociali mettendo il me-

glio a fattor comune e rispettando insieme le tradizioni e la storia di ciascun popolo.

È stato detto che il principale successo dell'Europa si trova nel suo allargamento ad altre nazioni, nell'attrazione che il suo modello e i successi esercitavano sui Paesi che si venivano quindi candidando con entusiasmo.

In realtà, è proprio sul *soft power* che lo stato attuale di inquietudine incide negativamente riducendo, persino al suo interno, la presa ideale che l'Europa ha tradizionalmente esercitato, non soltanto sulle classi dirigenti dei Paesi vicini, ma soprattutto tra i suoi popoli.

Infatti, la politica di allargamento ha trovato un limite nelle diversità tra i 27 membri dell'Unione, ormai vistose e forse crescenti: a questa incognita strutturale l'Europa del sessantennio è chiamata a trovare soluzione per progredire nel suo cammino perché lo stallo non sarebbe sostenibile. La Dichiarazione di Roma fornisce l'indicazione del percorso alle classi dirigenti e ai Governi di buona volontà.

"A ritmi e intensità diversi". Geometrie variabili, velocità diverse, cerchi concentrici, avanguardie, sovranità diversamente condivisa? Tutte le metafore dell'ingegneria e della scienza politica sono state impiegate negli anni per indicare la direzione implicita che consenta ad alcuni Paesi di progredire sulla via di una maggiore integrazione mantenendo la coerenza istituzionale (6).

Dopo non poche limature e acrobazie lessicali la Dichiarazione di Roma conclude precisando che l'Unione resta "indivisa e indivisibile" e reca la decisione di agire "congiuntamente, a ritmi e con intensità diversi se necessario, ma sempre procedendo nella stessa direzione, come abbiamo fatto in passato in linea con i Trattati e lasciando la porta aperta a chi desidera associarsi successivamente".

(6) B. Andreatta, *Cerchi concentrici per una nuova architettura europea*. Tavola rotonda di "Limes", 4/1993, in L'Europa di Beniamino Andreatta, AREL, La Rivista, I/2017.

Nessuno pensa a un super-Stato europeo - lo spauracchio oppressivo agitato da sovranisti e movimenti anti-sistema - mentre la stessa struttura dello Stato federale appare improbabile per i 27 al momento attuale in vista della loro disomogeneità e per alcuni anche in relazione alle caratteristiche nazionali e alla loro storia.

Del resto, basta ripercorrere le vicende storiche, economiche e costituzionali in cui nacquero gli Stati Uniti d'America, modello tanto spesso invocato a sproposito, per guardare piuttosto a uno schema in cui alla più vasta area economica del mercato unico corrispondono una politica unitaria e una struttura plurale-funzionale.

Bisogna risolvere la perdurante antinomia dei meccanismi decisionali tra la componente intergovernativa di cui è massima espressione il Consiglio europeo, formalmente ormai organo dell'Unione, e quella sovranazionale che trova collocazione nella Commissione Esecutiva e nel suo Presidente, nonché nelle strutture burocratiche e tecniche e finisce con il configurare un "esecutivo duale".

I pericoli che i nuovi costituenti dovranno affrontare riguardano sia la legittimità che l'efficacia-efficienza delle istituzioni. Tra questi problemi figura il metodo di voto: l'unanimità della logica intergovernativa al più alto livello conduce al *liberum veto* di polacca memoria o, nel migliore dei casi, a defatiganti compromessi al basso. D'altro canto, la doppia maggioranza (dei popoli e degli Stati) trova ostacoli presso certi Paesi e partiti politici.

Sergio Fabbrini propone una forma di "unione federale", originale schema innovativo "regolato da un patto politico consegnato a una carta fondamentale" (7).

Il Trattato di Lisbona fornisce effettivamente gli strumenti affinché i Paesi, che vogliono e possono progredire nell'intrapresa, si costituiscano in un meccanismo basato sulle regole della cooperazione rafforzata per attuare gli obiettivi del governo

(7) S. Fabbrini. *Sdoppiamento*, Bari-Roma, 2017.

europeo dell'economia, della difesa e sicurezza che presuppongono (specie la prima) una politica estera comune, dell'unione bancaria, di un regime dell'immigrazione, della formazione concreta di uno spazio europeo di libertà e giustizia nel più grande rispetto per le istituzioni dell'Unione.

L'ingegneria istituzionale sarà chiamata ad adoperarsi per disegnarne gli strumenti giuridici, la diplomazia avrà il compito di aggregare i Paesi membri disponibili e segnare i tempi e le fasi, ma sarà soprattutto compito della politica ispirare e convincere i popoli.

Ferdinando Salleo

PER UN'EUROPA DA DECLINARE AL FUTURO

di Luigi Guidobono Cavalchini

Al Congresso della Pace tenutosi a Parigi nel 1849 Victor Hugo aveva parlato a lungo di quel giorno in cui la guerra tra Parigi e Londra, tra San Pietroburgo e Berlino e tra Vienna e Berlino sarebbe diventata impossibile così come sarebbe stato assurdo pensare, nella metà del XIX secolo, ad uno scontro armato tra due città francesi o degli Stati Uniti.

E aggiungeva: «Un jour viendra où les boulets et les bombes seront remplacés par les votes, par le suffrage universel des peuples, par le vénérable arbitrage d'un grand Sénat souverain qui sera à l'Europe ce que le Parlement est à l'Angleterre, ce que la Diète est à l'Allemagne, ce que l'Assemblée législative est à la France».

A distanza di più di centocinquanta anni - nonostante Jean Monnet, i Padri Fondatori e quella "unione sempre più stretta dei popoli europei" cui fanno riferimento i Trattati di Roma - siamo ancora lontani dall'obiettivo profetico conclamato con tanta convinzione dal padre del romanticismo francese.

Eppure, il cammino sulla via dell'integrazione politica del Vecchio Continente porta le tracce indelebili lasciate dal genio di tanti "costruttori" impegnati nel coalizzare non tanto gli Stati quanto principalmente gli uomini.

Ciò premesso, che cosa oggi sta andando storto? Certamente, gli strascichi sui piani sociale, economico e finanziario della crisi scoppiata nel 2005 negli Stati Uniti, gli attacchi terroristici in Belgio, Francia e Germania, che hanno accentua-

LUIGI GUIDOBONO CAVALCHINI, *Ambasciatore dal 1987, è stato Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ambasciatore a Parigi, Rappresentante Permanente d'Italia presso l'Unione Europea e Presidente di Unicredit Private Banking SpA.*

to nei cittadini europei il sentimento dell'insicurezza; l'arrivo sulle nostre coste di richiedenti asilo e di intere famiglie alla ricerca disperata di un riparo contro i guasti provocati dalla guerra civile in Siria e la fragilità di situazioni createsi, oltre che in altri aree del Vicino Oriente, lungo le coste dei Paesi che si affacciano sul Mediterraneo meridionale concorrono a sviluppare istinti protezionistici e, più in generale, di "chiusura su se stessi" a loro volta facili prede di movimenti politici anti-sistema.

Le crisi che l'Unione Europea sta attraversando non sono come nel passato, del tipo "sedia vuota" o "squilibri del bilancio britannico".

Abbiamo a che fare con beghe non più circoscritte alle istituzioni dell'Unione e agli apparati governativi degli Stati membri quanto, piuttosto con un senso di malessere diffuso circa l'incapacità di Bruxelles d'affrontare, con gli strumenti a sua disposizione, le enormi sfide di questo tempo, dal mercato del lavoro alla globalizzazione finanziaria e tecnologica, dall'energia al cambiamento climatico, dalla demografia all'immigrazione, per non citare che i maggiori temi che toccano violentemente e, per ora, senza risposte adeguate l'avvenire nostro e dei nostri figli.

C'è certamente un problema di comunicazione ma, soprattutto, il sentimento della mancanza di progetto politico adeguato supportato da una *leadership* che, per essere tale, bisogna, anzitutto, che dimostri di essere credibile. Un punto, però, deve essere chiaro e cioè che i Trattati non contengono - e non debbono contenere - linee programmatiche perché ad essi spetta invece un altro compito, quello di fornire le basi giuridiche sulle quali le istituzioni saranno poi chiamate a definire, approvare e attuare l'azione.

Forse oggi resta una sola possibilità realistica che è quella di rafforzare l'Europa delle due velocità. Esiste già un nucleo duro che è quello degli Stati membri che condividono la moneta unica. Questi ultimi - o, meglio, una parte importante di essi - ritengono che sia necessario, da un lato, riparare la "zoppia" (così la chiamava Ciampi) di un'Unione Economica e Monetaria

che manca della gamba dell'Unione Economica e, dall'altro, di rilanciare una nuova e più significativa tappa dell'Europa sia sociale che politica.

Si potrebbe, dunque, ripartire da qui, tralasciando le soluzioni di facciata, mettendo da parte inutili ideologie, esercitando quel sano buon senso che rifugge da espedienti astrusi e da arzigogoli e osando qualcosa di chiaro per le elezioni europee del 2019 (anno in cui ci sarà probabilmente un *reshuffling* nella Commissione).

C'è da aspettarsi che, dopo la *Brexit*, i Governi degli Stati membri più impegnati nel giocare questa difficile partita vogliano provarci, rifiutandosi, quindi, di gestire uno scenario che sembra caratterizzato da un declino lento ma inesorabile o, nel peggiore dei casi, da una frantumazione rovinosa.

Entro la cornice del "provarci" davvero, cioè convintamente, puntando a dare forza e coraggio ad un'opinione pubblica frustrata, si colloca l'ardua impresa di un nuovo paradigma per l'Europa.

Avendo a mente i sessant'anni trascorsi dalla firma in Campidoglio del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea e del Trattato istitutivo della Comunità Europea dell'Energia Atomica e i risultati positivi raggiunti soprattutto nell'arco di tempo che va dalla metà degli anni Ottanta agli anni Novanta, c'è da domandarsi se alle sfide epocali che abbiamo davanti l'Unione Europea sia in grado di fare fronte in maniera efficace: e se le debolezze delle società che compongono quest'ultima non ci inducano a mettere in forse la possibilità di concepire e di conseguire ancora, *rebus sic stantibus*, la messa a punto di strumenti giuridici, per quanto perfettibili, del tipo di quelli contenuti nei Trattati dell'Atto Unico, dell'Unione Europea, di Amsterdam, di Nizza e di Lisbona.

Nelle sue "Memorie" Jacques Delors, alla cui tenacia sempre vigile e intelligente dobbiamo processi decisivi sulla via dell'integrazione politica e economica dell'Europa, definisce il Trattato dell'Atto Unico, i cui negoziati erano stati lanciati al Consiglio Europeo di Milano dalla Presidenza di turno italiana, come "mon traité préféré"; mentre nei confronti del

Trattato di Maastricht, i cui negoziati erano stati condotti anche essi durante il suo mandato, l'ex Presidente della Commissione Europea mostra, sempre nelle sue "Memorie", un entusiasmo piuttosto moderato. Comprendere le ragioni di questo diverso atteggiamento può aiutarci a suggerire qualche idea per il futuro.

Le giornate dei negoziati nella capitale lombarda - 28 e 29 Giugno 1985 - avevano riservato non poche sorprese, alcune delle quali positive (*in primis* il lancio, "imposto" dalla Presidenza di turno italiana del Consiglio, della Conferenza intergovernativa di revisione dei Trattati di Roma nonostante la forte opposizione del Regno Unito), altre, invece, preoccupanti.

A quest'ultimo riguardo, si dovette al forte impegno del Presidente della Commissione Europea se la proposta franco-tedesca di dare alla politica estera e di difesa (contemplante, tra l'altro, l'istituzione di un Segretariato permanente preposto alla preparazione d'incontri periodici dei dodici Ministri degli Esteri) un carattere esclusivamente intergovernativo aveva subito all'ultimo momento una "diluizione" attraverso la conferma dell'unicità del processo d'integrazione.

Di qui la denominazione di Atto Unico data al Trattato entrato in vigore nel 1987.

Senza voler qui percorrere le tappe degli anni immediatamente successivi e che avevano visto, oltre che lo sforzo per conseguire l'"Obiettivo '92", la riunificazione della Germania (e, quindi, l'incorporazione in essa dei *Lander* orientali) e le premesse per l'estensione ai Paesi dell'Est europeo del processo d'integrazione, il risultato dei negoziati, iniziati nel Dicembre 1989 sotto la Presidenza di turno italiana e terminati nel semestre immediatamente successivo sotto guida lussemburghese aveva portato, con il Trattato di Maastricht, a definire l'architettura dell'Unione Europea come un tempio sostenuto da tre pilastri, dei quali uno soltanto retto dal metodo comunitario.

Veniva così frustrata l'iniziativa di Delors che si era invece battuto perché il tempio fosse soppiantato da un tronco d'albero dal quale avrebbe potuto diramarsi una varietà di rami!

Era, questa, la visione geniale di una costruzione che preconizzava quella flessibilità che oggi chiamiamo "differenziazione".

La soluzione adottata respingeva, dunque, l'idea di una "osmosi" tra l'economia e il sociale retti dal metodo comunitario, da un lato, e la politica estera, gli affari interni, la giustizia e la sicurezza retti dal metodo intergovernativo, dall'altro.

È utile ricordare che, sempre nelle sue "Memorie", l'ex Presidente della Commissione Europea osserva che l'Unione Europea «lorsqu'elle agit en politique étrangère, doit avoir tous ses atouts dans la même main: la diplomatie, certes, mais aussi la politique commerciale, les moyens financiers, les aides multiples qu'elle fournit pour le développement comme pour les actions humanitaires... et, depuis Janvier 1999, l'*Euro*». E aggiunge: «Je persiste à penser que ma proposition était la seule réaliste et qu'elle est toujours d'actualité en ces premières années du nouveau siècle».

Questa riflessione deve portarci a bene soppesare le conseguenze di una dicotomia, quella, appunto, tra metodo comunitario e metodo intergovernativo, che certamente non aiuta, se interpretata e applicata "burocraticamente", a perseguire l'obiettivo di una federazione europea di Stati-nazione; ciò nonostante che il Trattato di Lisbona abbia "stralciato" dai testi dei due Trattati la ripartizione in pilastri dell'architettura europea e esteso ad alcuni settori il ricorso al metodo comunitario.

Ci sembra, quindi, condivisibile il giudizio di Giuliano Amato secondo il quale il paradosso uscito da Lisbona è rappresentato dall'esistenza di due poteri esecutivi, l'uno esercitato dalla Commissione europea, che, nel corso degli anni, ha saputo sempre più sintonizzarsi con il Parlamento di Strasburgo e l'altro esercitato dal Consiglio, cui è conferito il compito di dettare la politica generale dell'Unione.

Ora, è vero che il progressivo processo d'integrazione europea rispetta il principio politico, mai seriamente messo in discussione durante tutti questi anni, dell'impossibilità per un edificio in costruzione di progredire e di essere portato a compimento senza il concorso degli Stati membri che non sono soltanto protagonisti indispensabili ma anche attori che stimolano o

frenano il processo secondo le loro possibilità o i loro interessi; ma è proprio il carattere "incompiuto" della costruzione che provoca tensioni interne.

Basti pensare al triplice "no" con cui nel Dicembre 1990 il Primo Ministro Thatcher respingeva sdegnata davanti ai Comuni il suggerimento del Presidente della Commissione di affidare all'istituzione da lui presieduta il ruolo di Esecutivo dell'Europa responsabile davanti al Parlamento di Strasburgo e di creare un Senato composto dai Capi di Stato o di Governo.

Certamente la proposta di Delors si presentava come una delle possibili evoluzioni, tra tante altre, dell'architettura istituzionale: viene però da chiedersi quanti Governi siano oggi disposti a ritenere maturi i tempi per un'evoluzione che, tuttavia, non sta tanto nella trita "forza delle cose" quanto piuttosto nel "divenire naturale" delle istituzioni europee.

Proprio questa è una delle ragioni che dovrebbero spingerci a sfruttare fino in fondo le possibilità forniteci dalle norme esistenti in tema di differenziazione lasciando da parte quelle idee un po' velleitarie che stanno circolando sulla convocazione di una nuova Conferenza di revisione dei Trattati fondamentali.

In concreto, e per tornare ad essere credibili presso le nostre opinioni pubbliche, occorrerà definire un Programma volto a fissare alcune azioni prioritarie sotto un triplice profilo.

Anzitutto, partendo dalla premessa che la moneta unica è una moneta stabile e che la sua adozione ha rappresentato un salto qualitativo mai finora compiuto e le cui implicazioni non soltanto economiche marcano e marcheranno sempre più le politiche dell'Unione, è necessario ora saperne trarre le conseguenze costruendo una zona economica integrata, caratterizzata dalla disciplina, dalla solidarietà (entra in gioco la *vexata quaestio* della mutualizzazione del debito pubblico) e dalla buona *governance*, e nella quale i Paesi dell'Eurozona dovranno perseguire l'obiettivo di situazioni di bilancio e di indebitamento, oltre che fiscali, compatibili tra loro.

Ciò vuol significare che le prospettive per gli Stati dell'Eurozona dovrebbero essere quelle di una crescita generalizzata nella quale agli impegni risoluti delle economie più forti si accom-

pagneranno sforzi, aventi il carattere della durata e, quindi, non dell'accidentalità, delle economie più fragili.

In secondo luogo, il completamento del mercato unico potrà certamente aiutare a sostenere la crescita, tanto più indispensabile in cui, almeno nel breve-medio periodo non si potrà contare, visto che il suo bilancio non supera l'uno per cento del suo Prodotto Interno Lordo, su risorse per investimenti provenienti dall'Unione Europea.

Occorrerà altresì sviluppare le politiche comuni destinate ad avere più significativo impatto e maggiore visibilità per le opinioni pubbliche evitando, però, di non arrestarsi, come è avvenuto in passato (e la "Strategia di Lisbona" del Dicembre 2000 ne è un esempio), a una fase meramente declaratoria.

Infine, sempre per quanto riguarda l'Unione a 27, bisognerà superare le troppe carenze di un Sistema, quello Schengen, assolutamente indispensabile per salvaguardare l'*acquis* rappresentato, con la libera circolazione delle persone accompagnata dalle altre tre libertà, da uno "spazio senza frontiere". Con l'avvertenza, però, che entro questa cornice dovrà realizzarsi tra istituzioni europee e Stati membri un'azione efficace in settori "sensibili" quali l'immigrazione, l'asilo e la lotta contro la criminalità organizzata.

In terzo luogo e per quanto riguarda soprattutto la proiezione esterna, occorrerà fare in modo che gli Stati membri siano guidati da elevato senso politico e non dal gretto *particulare* nell'applicare la regola secondo cui l'Unione deve sapere assumere su di sé le responsabilità di un'azione in tutti quei settori nei quali essa è in grado di fare di più e meglio degli Stati membri singolarmente presi.

Ancora una considerazione. È assolutamente vitale, per salvaguardare la coesione tra i ventisette Stati membri, condividere tutti assieme alcune linee-guida, evitando così che si formino nella pratica quotidiana fastidiose emarginazioni suscettibili di diventare fatali. Di qui l'importanza di rispondere a questa sfida che, peraltro, conta il precedente più evidente nell'Eurozona.

Per concludere, cerchiamo di tenere distinte l'Europa dal-

l'Unione Europea che della prima non è che lo strumento istituzionale. E se oggi, a differenza anche di un passato recente, i cittadini del Vecchio Continente hanno scarsa fiducia nell'Unione è perché essa è ormai percepita come troppo "logorroica" e inadatta, di conseguenza, a fornire una risposta efficace e, quindi, credibile ai tanti mali che li affliggono.

E se è vero che ciò che va cambiato sta nello strumento, allora il problema si concentra sul piano dell'"obbligo di risultato" che incombe *in primis* alle istituzioni e ai Governi.

Luigi Guidobono Cavalchini

EUROPA DEGLI STATI O UNIONE EUROPEA?

di Giovan Battista Verderame

Recentemente la prestigiosa "Foreign Affairs" ha dedicato un denso articolo al futuro dell'Unione dopo la *Brexit* (1). Non è possibile in questa la sede seguirne nel dettaglio tutte le argomentazioni. L'assunto alla base del scritto e le conseguenze che ne sono tratte richiedono però qualche precisazione, anche con un occhio al dibattito interno italiano in una fase in cui le tendenze sovraniste si affermano con preoccupante vigore.

La tesi è che nel tempo il processo di integrazione si sarebbe "scostato" dall'impostazione originaria dei responsabili politici degli anni '50, che con la creazione della Comunità Economica Europea avrebbero soprattutto inteso "riabilitare" (*restore*) il sistema degli Stati nazione europei dopo gli orrori della Seconda guerra mondiale.

Quello che è definito "*the political bargain*" dell'epoca sarebbe stato, quindi, la liberalizzazione graduale delle rispettive economie in un quadro che prevedesse il mantenimento della maggior parte dei poteri politici ed economici in capo agli Stati nazionali.

Assetto che avrebbe funzionato nei tre decenni successivi, ma che avrebbe cominciato ad entrare in crisi a partire dalla metà degli anni Ottanta con l'Atto Unico e la creazione del Mercato Interno, che ha espropriato gli Stati nazionali di gran parte delle loro tradizionali competenze legislative, fino alla definitiva perdita di qualsiasi potere di intervento sull'economia con-

(1) Matthias Matthjis, *Europe after Brexit. A less perfect Union*, "Foreign Affairs", Gennaio/Febbraio 2017.

L'Ambasciatore GIOVAN BATTISTA VERDERAME *nel corso della sua carriera ha ricoperto importanti incarichi diplomatici 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.*

seguente alla introduzione della moneta unica. E poichè gli Stati nazione sono le sole entità in grado di dare legittimità democratica alle decisioni che riguardano la collettività, la loro emarginazione sta trasformando le elezioni in una "fonte permanente di virulenti nazionalismi".

La conclusione che è ormai tempo che agli Stati nazionali sia restituita tutta una serie di poteri anche per quanto riguarda interventi derogatori sulle norme del mercato interno e della stessa Unione monetaria quando le circostanze lo richiedano.

L'assunto è parziale e storicamente contestabile. Il processo di integrazione aveva certamente una base "utilitaristica", nel senso che i Governi europei vi avevano visto l'unico modo loro rimasto per assicurare la prosperità economica e l'espansione dello Stato sociale.

Noi italiani sappiamo bene quanto il vincolo esterno che ci veniva da decisioni prese altrove e che eravamo tenuti a rispettare abbia contribuito al nostro sviluppo, imponendoci scelte che da soli, forse, non avremmo fatto. Ma i padri fondatori volevano fare anche qualcosa di più che dare agli Stati uno strumento che, grazie ai risultati che consentiva di conseguire, permettesse di "riabilitarli" agli occhi dei loro cittadini. E volevano farlo a partire da una analisi serrata delle conseguenze cui poteva condurre (ed aveva in effetti condotto) la mistica dello "Stato sovrano" e dei nazionalismi che ne conseguivano, che era iniziata ben prima della Seconda guerra mondiale.

In una lettera indirizzata a Luigi Albertini, allora Direttore del Corriere della Sera, nel lontano giugno 1918 Luigi Einaudi ricordava che gli anni trascorsi tra la prima Costituzione americana disposta dal Congresso del 1776 ed approvata dagli Stati nel Febbraio del 1781, che configurava una unione di Stati indipendenti pur se confederati, e la seconda, approvata dalla Convenzione nazionale nel Settembre del 1787 ed entrata in vigore nel 1788, che derivava da un atto di volontà dell'intero popolo e dava vita alla federazione che conosciamo oggi, furono "anni di disordine, di anarchia e di egoismo tali da far far rimpiangere a molti patrioti il dominio inglese e da far desiderare l'avvento di una monarchia forte".

Ed è cosi, prosegue il futuro Presidente della Repubblica, che "sotto la prima Costituzione, l'unione era costantamente minacciata di dissoluzione. Sotto la seconda gli Stati Uniti divennero giganti". L'estrema attualità di queste considerazioni non richiede di essere ulteriormente sottolineata.

In altri passaggi la prosa di Einaudi, che scriveva nel pieno del dibattito sulla creazione della Società delle Nazioni, assume contenuti profetici: " Se si vuole fra venticinque anni una nuova guerra che segni la fine dell'Europa, si scelga la via della società delle nazioni; se si vuole tentare seriamente di allontanare lo spettro della distruzione totale, si vada verso l'idea federale. La via sarà tribolata e irta di spine, né la meta potrà essere raggiunta di un tratto. Quello che importa è che la meta finale sia veduta chiaramente e si intenda strenuamente raggiungerla".

Entrambe le profezie si sono avverate: la prima, anzi, con qualche anno di anticipo rispetto a quanto vaticinato da Einaudi, con la catastrofe di una nuova guerra intereuropea che assunse presto una dimensione mondiale, la seconda quando, costruendo sul tragico avveramento di quella, alcuni spiriti illuminati intrapresoro il percorso dell'integrazione, basato sin dall'inizio sulla sovraordinazione dell'edificio comunitario rispetto agli Stati nazionali nei settori che questi ultimi avevano convenuto di affidare all'azione comune attraverso le istituzioni.

In questo modello, che si proponeva di raggiungere l'obiettivo dell'unità per gradi, in base ad una progressione che tenesse conto delle condizioni storiche e culturali che nutrivano, radicandole nella coscienza delle relative popolazioni, le identità dei singoli Stati europei, l'intento utilitaristico era assunto, ed in un certo senso nobilitato, in una visione alta del futuro dell'Europa.

Jean Monnet, che non può essere certamente sospettato di furori federalisti, lo aveva detto chiaramente nel discorso alla seduta inaugurale dell'Alta Autorità della CECA: "Per la prima volta le relazioni tradizionali tra gli Stati sono trasformate...I metodi del passato (si sono rivelati) incapaci di eliminare gli antagonismi nazionali che inevitabilmente si manifes-

tano fin tanto che non sono superate le stesse sovranità nazionali..".

La creatura che in quell'Agosto 1952 iniziava il suo percorso era così la prima che metteva insieme (Monnet usa la parola "fondere") parte delle sovranità nazionali, sottoponendole all'interesse comune, e quindi superandole in una visione che non poteva che avere una proiezione federale.

Certo, le competenze derivavano pur sempre da una attribuzione degli Stati nazionali ma, entro questi limiti, le decisioni dell'Alta Autorità sarebbero state immediatamente esecutive nel territorio degli Stati membri, sottratte sul piano giuridico alle giurisdizioni nazionali e sottoposte esclusivamente a quella della Corte di Giustizia europea.

Nel Trattato di Roma era iscritta sia la previsione del passaggio del voto a maggioranza - che, insieme con il monopolio di proposta legislativa in capo ad un organismo terzo, costituisce una delle principali caratteristiche della sovranazionalità - sia quella della elezione diretta dei membri del Parlamento europeo, attraverso la quale la struttura avrebbe acquistato una legittimazione ulteriore e diversa rispetto a quella originariamente conferitagli dalla volontà degli Stati che l'avevano costituita (2). C'erano, cioè, tutti i germi dell'evoluzione attraverso la quale la costruzione avrebbe potuto assumere gradualmente una vita propria negli ambiti in cui la sovranità le fosse stata trasferita.

E, circostanza di cui si tende spesso a sottovalutare l'importanza ed il significato, nei Trattati originari non era prevista alcuna clausola di recesso volontario, a testimonianza e conferma di un impegno che trascendeva gli interessi e le contingenze politiche dei Paesi membri, connotando la natura stessa dello Stato che lo assumeva.

Sin dalle origini, l'obbiettivo del processo di integrazione è stato quello di creare una "*ever closer union*" fra i popoli (attenzione: i popoli, non gli Stati) europei.

(2) L'ultima tappa di questo processo è costituita dalle innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona in materia di scelta e designazione del Presidente della Commissione, più strettamente collegate agli equilibri politici prevalenti nel Parlamente Europeo.

L'integrazione economica era un mezzo, non il fine. Se non si parte da questo presupposto, si perde il filo che collega (o che avrebbe dovuto collegare) tutti gli sviluppi successivi, dal Mercato Comune al Mercato Interno fino all'Unione Economica e Monetaria.

In questo senso, se di "scostamento" si può parlare, occorrerebbe riferirsi piuttosto a tutti i fattori che hanno ritardato e talvolta deviato il processo, alterandone gli equilibri, comprimendone la legittimazione democratica ed impedendone i pur previsti sviluppi in senso più compiutamente federale.

Si potrà sostenere che una devoluzione parziale di responsabilità e di potere agli Stati nazionali sarebbe una semplice operazione tecnica, che non necessariamente dovrebbe assumere implicazioni istituzionali o di principio. Del resto, lo stesso Trattato la consente (3). Ma allora il punto diventa quello di individuare la quota di competenze e di poteri che potrebbe essere retrocessa senza mettere a rischio il funzionamento dell'insieme. Qui il discorso rischia di farsi molto tecnico, e cercheremo di mantenerlo nei suoi termini essenziali.

Si prenda il Mercato Interno. Può un mercato a dimensione continentale funzionare senza una base uniforme di norme? In una situazione di libera circolazione dei beni, o le regole a presidio del buon funzionamento del mercato sono comuni, o il ritorno a misure statali restrittive per la tutela di interessi rilevanti, tra i quali anche la sicurezza dei consumatori, diventa prima o poi inevitabile, con tutte le conseguenze che abbiamo già sperimentato in un passato di contrasti e di ostilità. E così per le altre tre libertà fondamentali.

La stessa concorrenza, per potersi esplicare liberamente, ha bisogno di un terreno di gioco reso uniforme dalle regole: il divieto degli aiuti di Stato rientra in questa problematica. E tutto ciò non si può fare che a livello europeo.

L'introduzione dell'*Euro* ha rappresentato il naturale

(3) Cfr. l'articolo 48,2 del Trattato sull'Unione Europea secondo il quale i progetti di modifica dei Trattati eventualmente proposti dai Governi degli Stati membri, dal Parlamente europeo e dalla Commissione "possono essere intesi a accrescere o ridurre le competenze attribuite all'Unione..."

sviluppo del Mercato Interno. Può una moneta che affida la propria credibilità al funzionamento di diciannove economie diverse sopravvivere senza uno stretto coordinamento di quelle stesse economie e senza la tendenziale convergenza dei bilanci nazionali? Si pone anzi il problema se il corretto funzionamento dell'*Euro* non comporti la necessità di estendere il campo delle regole condivise e delle risorse comuni.

Si potrà - spesso si deve - discutere sull'adeguatezza di questo o quell'approccio ai problemi di funzionamento dell'Unione Monetaria e di questa o quella misura specifica, ma la necessità che gli uni e le altre, comunque declinati, siano uniformi, e quindi di gestione centralizzata, non può essere messa in discussione.

E vogliamo parlare dei diritti? Uno degli aspetti che maggiormente ha influito nella decisione degli inglesi di uscire dall'Unione Europea riguarda proprio la declinazione di alcuni diritti fondamentali alla base della costruzione europea, e cioè quelli della cittadinanza europea, della libera circolazione e del diritto di stabilimento. Possono questi diritti essere garantiti in una dimensione diversa da quella europea? E quanti cittadini europei hanno avuto i loro diritti riconosciuti e tutelati dalla giurisdizione europea?

Certo, esiste e deve essere sempre più rispettato il principio di sussidiarietà, per cui le decisioni devono essere prese al livello più vicino a quello delle persone che ne sono destinatarie, e quello di proporzionalità, secondo il quale l'azione dell'Unione non può andare al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi dei Trattati.

L'Unione ha progressivamente rafforzato i meccanismi di controllo della adeguatezza e della giustificazione della propria attività legislativa e regolamentare. Con il Trattato di Lisbona tutti i progetti di atti legislativi devono ormai essere trasmessi ai Parlamenti nazionali, che possono contestarne, se lo ritengono, la rispondenza ai principi di sussidiaretà e di proporzionalità, e quando almeno un terzo dei Parlamenti nazionali esprime un parere negativo, la Commissione è tenuta a riesaminare la sua proposta.

Se il parere negativo è espresso dalla maggioranza dei Parlamenti nazionali, e la Commissione decide di mantenerla comunque, il Consiglio a maggioranza del 55 per cento dei suoi membri o il Parlamento europeo a maggioranza dei voti espressi può decidere di non darvi seguito.

Nel 2015 i Parlamenti nazionali hanno trasmesso 350 pareri alla Commissione, con una calo di circa il 30 per cento rispetto al 2014, che la competente Commissione del Senato italiano (4) spiega con "il mutato approccio della Commissione Juncker, che si è concentrata sulla semplificazione amministrativa e legislativa, giungendo a ritirare 100 proposte nei primi due anni di mandato e presentando circa l'80 per cento di iniziative in meno rispetto al quinquennio precedente, di per sé autolimitando la propria azione in coerenza con il principio per cui l'Unione deve intervenire solo ove apporti un reale valore aggiunto...".

Eccessi di regolamentazione ce ne saranno ancora, ma è evidente ormai che non rappresentano più il vero problema.

Forse ci siamo illusi che una volta messo in moto il processo fosse inarrestabile e si è sottovalutata l'importanza dell'adesione delle opinioni pubbliche, specie quando l'integrazione si estendeva a settori che toccavano da vicino non gli interessi di questo o quel gruppo, ma delle società nel loro complesso, e si allargava senza approfondirsi.

Ma soprattutto ci siamo allontanati dall'impostazione originaria rafforzando la dimensione intergovernativa con la istituzionalizzazione del Consiglio europeo, i cui meriti come organismo di propulsione politica al massimo livello sono peraltro indiscutibili, e "costituzionalizzando" il potere di *veto*.

Nei nuovi spazi aperti all'azione dell'Unione, ed in particolare nell'Unione Monetaria, il tradizionale equilibrio interistituzionale è stato alterato a favore della dimensione intergovernativa: ed i rapporti di forza hanno ripreso la centralità della scena. Mentre al Mercato Interno ed agli ambiti ad esso collegati continuava ad applicarsi il metodo comunitario sovranazionale, nell'Eurozona prevalentemente intergovernativa si è diffusa la

(4) XIV Commissione Permamente, Doc. XVIII n. 164, pag. 3.

percezione - e talvolta qualcosa in più della semplice percezione - che qualcuno fosse più uguale degli altri e potesse dettare la linea, ed in altri settori cruciali per le opinioni pubbliche, come quello della gestione dei flusssi migratori, le contrapposte spinte nazionali hanno prevalso, impedendo ogni tentativo di approccio condiviso.

In sostanza, da una legittimità europea che stava progressivamente emergendo dalle potenzialità del modello originario si è tornati alla prevalenza del contrasto, quando non dello scontro, tra le legittimità nazionali e le istanze spesso divergenti di cui esse non potevano che essere portatrici.

Nella misura in cui non originava più da un potere terzo indipendente progressivamente rafforzato nella sua legittimità democratica, ma dalle stesse parti che avrebbero dovuto applicarlo, in un gioco inevitabilmente segnato dal disequilibrio delle forze in campo, il vincolo esterno ha perso di legittimità e di credibilità, assumendo il carattere di una ingiustificata e talvolta incomprensibile imposizione.

Si è presentato così in tutta la sua gravità quello che è stato acutamente definito "il dilemma del rispetto degli accordi e quello della legittimazione della decisione" (5).

E ciò è avvenuto parallelamente ad una strisciante opera di delegittimazione, in particolare, della Commissione per l'equivoco, spesso volontriamente e colpevolmente alimentato, tra la sua struttura funzionale ed amministrativa, necessariamente tecnico/burocratica, e la legittimità politico/democratica del collegio dei Commissari attraverso la designazione nazionale e il rapporto fiduciario con il Parlamento europeo. Se i venti del nazionalismo e del sovranismo hanno ripreso a soffiare, lo si deve anche a tutto questo.

Oltre che storicamente impreciso, come si è cercato sin qui di argomentare, l'assunto dello "scostamento" fornisce dunque anche una chiave interpretativa parziale della realtà: siamo proprio sicuri che se il sistema ha cominciato a non funzionare

(5) Sergio Fabbrini, *La crisi dell'Euro e le sue conseguenze*, in "Rivista Trimestrale di diritto pubblico", Marzo 2016.

più è perchè sono state "emarginate" le sovranità nazionali e non perchè esse sono diventate nuovamente terreno di scontro non mediato dalla funzione riequilibratrice delle istituzioni?

Se soltanto le democrazie nazionali possono legittimare le decisioni che riguardano la collettività, come rendere le decisioni stesse legittime ed accettabili da tutti quando hanno un ambito che necessariamente travalica quello nazionale? Può esistere, ed essere sviluppata, una collettività europea?

Si tratta di interrogativi che non possono essere elusi dai governanti e dalle forze politiche europee, che hanno ancora a cuore il futuro del processo di integrazione. Ridurre il problema ad uno scontro fra sovranisti e quello che un autorevole commentatore italiano ha chiamato l'euroconservatorismo (6), che della nascita dei primi sarebbe il principale responsabile, non ne facilita la comprensione.

Nel discorso citato all'inzio di queste note Jean Monnet aveva affermato che "tutte le istituzioni potranno essere modificate e migliorate con l'esperienza. Ciò che non sarà più discusso è il loro carattere di istituzioni sovranazionali e, diciamo pure la parola, federali". La ripresa del processo di integrazione europea passa anche dal recupero di questo impegno.

Giovan Battista Verderame

(6) A.Panebianco, in "Corriere della Sera", 22 Gennaio 2017.

UNA DIFESA NUCLEARE EUROPEA?

di Max Fisher

Nei circoli politici europei di Berlino sta prendendo sempre più campo un'idea che una volta sarebbe parsa impensabile: un programma dell'Unione Europea per le armi nucleari.

All'interno di tale piano, l'arsenale francese sarebbe ripensato al fine di proteggere il resto dell'Europa e risponderebbe a un comando, a un piano di finanziamento, a una filosofia di difesa comuni o una combinazione di queste tre opzioni. Tale programma sarebbe attivato soltanto se il Vecchio continente non fosse più in grado di contare sulla protezione americana.

Sebbene sotto questo piano nessuna nuova nazione si aggregherebbe al *club* del nucleare, una novità del genere rappresenterebbe una progressione senza precedenti della potenza militare collettiva dell'Europa, nonché una drastica interruzione della *leadership* americana.

Gli analisti affermano che le trattative avviate, anche se non si traducono mai in azione, sono la dimostrazione del sentimento crescente in Europa del fatto che potrebbe rivelarsi necessario prendere determinate misure per proteggere l'ordine postbellico in un'epoca in cui coesistono la Presidenza Trump, una Russia in fase di ripresa e la possibilità di un allineamento tra queste due entità.

Anche gli stessi fautori del programma, che rimangono una minoranza, riconoscono la presenza di diversi ostacoli alla sua realizzazione. Tuttavia, la discussione di una cosiddetta "Eurodifesa" è diventata ormai un tema prevalente, soprattutto in Germania, Paese essenziale per qualsiasi piano, ma in cui il sentimento antinucleare è molto diffuso.

MAX FISHER *è un uomo d'affari e un filantropo statunitense che deve la sua notorietà alla sua collaborazione con il "The New York Times" sul quale abitualmente commenta i maggiori eventi internazionali. Da "The New York Times", 6 Marzo 2017.*

Jana Puglierin del Consiglio tedesco per le relazioni estere afferma che un piccolo gruppo di funzionari anziani europei aveva "sicuramente avviato un dibattito sull'argomento, tramite riviste e quotidiani, interviste radio e documentari televisivi".

La funzionaria tedesca aggiunge: "Ciò di per sé è già un fatto notevole. Sono davvero molto stupita che ne discutiamo tutti insieme".

Un "Piano B" nucleare. Jaroslaw Kaczynski, ex Primo Ministro polacco e attualmente Capo del partito di maggioranza, in un'intervista a un quotidiano tedesco di Febbraio 2017 ha lanciato un appello di grande risonanza per un programma nucleare dell'Unione Europea.

Il sostegno più importante, però, è arrivato da Roderich Kiesewetter, legislatore e portavoce delle politiche estere del Partito di maggioranza tedesco, che ha fornito ulteriore credibilità all'opzione nucleare sollevando la questione subito dopo l'elezione di Trump.

Nel corso di un'interrogazione al Parlamento tedesco, Kiesewetter, ex colonnello che ha combattuto in Afghanistan, ha dosato con cura le parole, fornendo dettagli sufficienti per dimostrare la serietà dell'opzione nucleare senza mettere troppa carne al fuoco e rischiare di suscitare scalpore da parte dei votanti tedeschi o favorire il ritiro americano che spera di evitare.

"La mia idea è quella di basarsi sulle armi esistenti in Gran Bretagna e Francia" afferma, ma ha riconosciuto che la decisione britannica di lasciare l'Unione Europea potrebbe precluderne la partecipazione.

Gli Stati Uniti hanno dislocato decine di testate nucleari in Germania, Italia, Belgio e Paesi Bassi sia come forza di reazione rapida, sia come simbolo di garanzia per la protezione del Vecchio continente.

Kiesewetter ha inoltre sostenuto che il suo piano prevedrebbe un programma sostitutivo o parallelo.

Ciò richiederebbe, afferma, quattro componenti: l'impegno solenne della Francia a impiegare le proprie armi a favore di una difesa comune europea, i fondi stanziati dalla Germania a

dimostrazione della natura collettiva del programma, un comando congiunto e un piano per la dislocazione delle testate francesi in altri Paesi europei.

Questo piano non comporterebbe l'aumento del numero di testate in Europa, che potrebbe addirittura diminuire in caso di ritiro degli Stati Uniti.

"Non è una questione di numeri" continua Kiesewetter. "La pubblica tranquillità e la difesa sono garantite dall'esistenza delle armi e dalla loro possibilità di impiego".

Ipotizza un programma concepito per la difesa da armi nucleari, nonché dalle minacce tradizionali, un chiaro accenno, quest'ultimo, alla superiorità militare della Russia. Ciò richiederebbe una politica, aggiunge, che consenta all'Europa di introdurre armi nucleari in un conflitto non nucleare.

Paragona questo programma a quello israeliano, che si ritiene consenta l'utilizzo di una risposta nucleare in caso di un insostenibile attacco di tipo convenzionale.

"Si tratta di armi politiche. Il loro utilizzo deve essere imprevedibile" dichiara. Potenze nucleari più piccole spesso applicano politiche volutamente vaghe per contrastare avversari più potenti.

L'obiettivo, ha sostenuto Kiesewetter, sarebbe quello di salvaguardare la difesa dell'Europa, operazione ritenuta cruciale per l'unità interna del continente e per la sua stabilità diplomatica internazionale.

I legislatori tedeschi di tutto l'arco politico temono che Trump possa mettere a segno un accordo su vasta scala con la Russia che escluda l'Europa, che costituirebbe il primo potenziale passo verso un futuro europeo sotto l'egida di Washington e Mosca.

Kiesewetter crede che un programma nucleare europeo consentirebbe all'Europa di preservare la propria autonomia.

Un campo politicamente minato. In linea di massima, Kiesewetter afferma di sperare di riuscire a indurre Trump a non dubitare più della consistenza dell'impegno americano per la sicurezza dell'Europa, in modo da rendere inutile il "Piano B" nucleare.

Per adesso, l'intenzione di Kiesewetter è semplicemente quella di "avviare un dibattito" sulla risoluzione a "questo problema silenzioso e gigantesco".

E ha funzionato. Un piccolo, ma sempre più numeroso contingente di analisti e commentatori tedeschi, ha appoggiato le varie versioni di un programma nucleare europeo.

Kiesewetter dichiara di aver percepito interesse da funzionari dei Governi di Polonia e Ungheria, dalla sede centrale della NATO a Bruxelles e da parte di alcuni tra i principali Ministeri tedeschi, anche se non rivela quali siano.

In ogni caso, qualsiasi programma nucleare europeo incontrerebbe sicuramente enormi difficoltà. "Il pubblico è assolutamente contrario" dichiara Jana Puglierin, riferendosi al sentimento antinucleare tedesco, che in diverse occasioni è sfociato in proteste su scala nazionale contro le armi.

In termini pratici, il piano introdurrebbe il cambio di *leadership* sulla difesa antinucleare in Europa che passerebbe dagli Stati Uniti alla Francia. Tale operazione comporterebbe, comunque, un'uscita americana dall'Europa in maniera più definitiva.

Oliver Thränert, analista tedesco per il Centro di studi sulla sicurezza con base in Svizzera, in un *libro bianco* ammonisce sul fatto che qualsiasi piano "non solo si rivelerebbe costoso, ma costituirebbe anche un campo politicamente minato costellato di potenziali conseguenze indesiderate a livello politico".

La sfida maggiore da affrontare potrebbe essere quella su chi deve controllare l'arsenale francese e su dove deve essere ubicata la sede.

Gli Stati Uniti attualmente condividono testate nucleari con alleati come la Germania, i cui militari sono dotati di equipaggiamenti per il lancio delle armi, garantendo al programma una credibilità di strumento di difesa paneuropea.

Tuttavia, la Francia non ha mostrato alcuna volontà di condividere le proprie armi, e ancora meno di metterle a disposizione sotto un comando europeo congiuntservizio clienti.

Se Parigi vorrà comunque conservare la parola finale sul loro utilizzo, ciò potrebbe portare un eventuale nemico a du-

bitare del fatto che la Francia sia pronta davvero a iniziare un conflitto nucleare per proteggere, ad esempio, un Paese come l'Estonia.

La Francia e "una speciale responsabilità". Tali problemi costituiscono il motivo per cui Bruno Tertrais della Fondazione per la ricerca strategica di Parigi afferma "in altri tempi vi avrei detto di non preoccuparvi perché non c'è motivo".

In passato sono state ventilate proposte simili, anche da parte del Governo francese, e sono state sempre respinte come politicamente rischiose e strategicamente inutili.

Tertrais tuttavia afferma che con l'avvento di Trump tale ipotesi sembra avere motivo di non essere più tale.

"L'argomento suscita già più interesse a Berlino e a Parigi" continua, anche se sottolinea che queste trattative diventerebbero azione soltanto se ci fosse "una grave perdita di fiducia nell'ombrello difensivo degli Stati Uniti".

Avverte comunque che un comando congiunto europeo o un piano di finanziamento risulterebbero probabilmente impossibili da realizzare.

Il Governo francese insisterebbe sul fatto di mantenere "la decisione finale sull'utilizzo delle armi nucleari".

Questa, d'altronde, è anche la politica che gli Stati Uniti applicano in Europa, che è il motivo per cui Tertrais crede che per la Francia un piano più funzionale potrebbe essere quello di riprodurre pratiche operative simili a quelle americane sulla dislocazione in basi estere delle proprie testate nucleari, mantenendone però sempre il controllo.

La maggior parte delle testate nucleari francesi è dislocata in sottomarini, e alcune decine di esse sono equipaggiate per i missili *cruise* aviolanciati che potrebbero essere custoditi, ad esempio, negli aeroporti militari tedeschi.

Si tratta di armi tattiche a gittata più corta, cioè proprio del tipo di armi americane che l'Europa teme maggiormente di perdere.

La politica francese consente già, sebbene non lo richieda obbligatoriamente, di utilizzare armi nucleari in difesa di un al-

leato. Con l'uscita della Gran Bretagna dall'Unione Europea "i francesi potrebbero pensare di avere una speciale responsabilità" nella veste di unica potenza nucleare europea.

Vipin Narang, professore del Massachusetts Institute of Technology che studia le potenze nucleari per area geografica, era inizialmente scettico, ma alla fine ha concordato sulla fattibilità di un piano del genere sia tecnicamente, che politicamente.

Per la Francia, afferma, "si tratta in pratica di un'estensione delle sue frontiere", facendo così allontanare dal territorio francese il rischio di un eventuale conflitto nucleare.

Per la Germania e gli altri Stati europei si tratterebbe di un "aumento di credibilità del proprio schieramento avanzato contro un'aggressione russa".

Una polizza di assicurazione. Alcuni osservatori ritengono che gli attestati ufficiali di supporto a favore del piano abbiano come obiettivo unicamente di mettere pressione a Trump nel mantenere lo *status quo*.

In particolare, questo è l'esito preferito dichiarato pubblicamente da Kiesewetter.

Narang, al contrario, afferma che, indipendentemente dalle intenzioni, esiste una linea indefinita tra il semplice annuncio della possibilità e il reale perseguimento di un'opzione nucleare con le relative ricadute.

Gli studiosi del nucleare la chiamano "copertura assicurativa" in cui chi è protetto arriva al punto di dubitare del suo protettore e reagisce adeguando il proprio programma nucleare con determinate misure, ma senza portarle realmente al termine.

Ciò serve a stimolare il protettore a rimanere e ad essere pronto nel caso non lo fosse.

Il Giappone, ad esempio, ha silenziosamente sviluppato funzionalità operative latenti, che talvolta sono state descritte in maniera figurata come piani nucleari distanti "un giro di cacciavite" da una bomba.

Dal momento che le sfide principali dell'Europa sono più politiche che tecniche, poiché la Francia già possiede le testate, l'avvio di discussioni pubbliche e la valutazione delle varie

opzioni rendono tali sfide meno insormontabili e le opzioni più reali. "Affinché tutto sia credibile deve esistere una qualche opzione funzionale" dichiara Narang. "Non avrei mai pensato che avremmo rivisto una cosa del genere"

Kiesewetter spera che gli Stati Uniti rimangano comunque a disposizione. Ripone una fiducia particolare in Jim Mattis, Segretario della Difesa, che ha conosciuto in Afghanistan e a Bruxelles quando entrambi erano ufficiali militari.

Mattis, tuttavia, in un recente discorso nella capitale belga ha ripetuto gli ammonimenti di Trump secondo i quali gli Stati Uniti potrebbero diminuire il loro supporto per l'Europa: "Tengo a essere il più chiaro possibile con voi sulla realtà politica negli Stati Uniti".

Se gli europei reagiranno in maniera più seria sul programma nucleare, asserisce Tertrais, "potreste anche non vederlo realizzare".

Le negoziazioni rimarrebbero quasi sicuramente segrete per timore di fornire a Trump un motivo per il ritiro o di scatenare una reazione dalla Russia.

Narang dichiara di essere scosso dalla serietà della discussione, la prima da quando negli anni '50 fallì un tentativo, ormai dimenticato, di cooperazione tra Francia, Germania e Italia.

"Non avrei mai pensato che avremmo rivisto una cosa del genere. Non avrei mai pensato che avrebbe potuto esistere tale preoccupazione" rivela. Ma aggiunge anche: "Potete tutti vedere da quale parte sta emergendo il dibattito. E tutto ciò ha una sua logica ben precisa".

Max Fisher

IL TRAMONTO DELL'ORDINE LIBERALE INTERNAZIONALE

di Adriano Benedetti

Più o meno in coincidenza con lo splendore del Rinascimento italiano - in verità primo, articolato manifesto paradigmatico dell'Occidente laico - e con il rafforzarsi unitario di alcuni importanti Stati europei, si avviò con la stagione delle grandi scoperte geografiche quello straordinario slancio di proiezione europea sul mondo che si protrasse per oltre quattro secoli: finendo per irretire quasi l'intero globo terracqueo nelle maglie dell'ideologia, della forza, delle ambizioni e della tecnologia europee. Alla occupazione delle Americhe seguì come momento culminante di tale inarcarsi di energie il colonialismo vero e proprio.

Dopo il trentennale intermezzo delle due guerre mondiali - che segnarono sia la campana a morto della supremazia europea, sia lo slittamento verso gli Stati Uniti del baricentro occidentale - il fenomeno del colonialismo "politico" giunse al suo compimento e quasi contestualmente si posero le premesse per il secondo e, forse per il momento, ultimo tentativo di occidentalizzazione del pianeta, la nuova fase della globalizzazione economico-finanziaria.

Intendiamoci: né il primo né il secondo schema di conquista - a parte qualche razionalizzazione spesso *a posteriori* o visionarie anticipazioni - fu, quanto meno agli esordi, il prodotto di un consapevole e preordinato disegno di egemonia. Furono semplicemente le direttrici di forze e di dinamiche che innervarono le realtà dell'epoca e che trovarono nelle dirigenze politiche ed economiche di allora gli spesso ignari protagonisti strumentali.

ADRIANO BENEDETTI, *è stato, tra l'altro, Ambasciatore d'Italia a Caracas negli anni 2000-2003 e Direttore Generale degli Italiani all'Estero e delle Politiche Migratorie al Ministero Affari Esteri dal 2003 al 2008.*

Al medesimo tempo - ed è questa una interpretazione delle cose che quasi sempre sfugge, talché alla caduta dell'Unione Sovietica si pensò autorevolmente addirittura all'inizio di una indefinita era globale della democrazia liberale - le stesse evoluzioni che portano al successo una certa tendenza storica contengono i semi della sua successiva dissoluzione, eversione, ribaltamento o comunque deviazione.

Fu così con il colonialismo. La ferrea irreggimentazione e spietato sfruttamento delle risorse dei territori stranieri, ancora immersi nell'immobilismo socio-culturale di epoche anteriori, provocarono la lenta ma inesorabile maturazione di assetti e di mentalità che avrebbero sovvertito le strutture coloniali nelle aree oltremare, mentre nelle stesse opinioni pubbliche della madre patria si insinuavano i dubbi sulla legittimità di tale dominio.

Ne seguirono i noti processi dell'anti-colonialismo, della decolonizzazione, dell'indipendenza nazionale, della moltiplicazione degli Stati membri delle Nazioni Unite e delle altre istituzioni internazionali: in una parola, l'immagine dell'attuale compagine della comunità mondiale.

Lo stesso andamento si registrò con la seconda ondata della globalizzazione. La vitalità del capitalismo andò ben oltre le "stantie" frontiere nazionali, trovò opportunità ovunque, si inorgoglì del fallimento del sistema sovietico, innestò la nuova marcia della finanziarizzazione e trasformò il mondo in un mercato globale, commercialmente e finanziariamente.

Anche in questo caso i risultati furono straordinari. Larghe parti dell'Asia in particolare, ma non solo, recuperarono quell'efficienza economica che si era persa nell'ombra dei secoli passati, ridussero grandemente la povertà, crearono segmenti crescenti di classe media e si accinsero a modificare gli equilibri di potere nel mondo. Ma tali risultati espansivi retroagirono sui Paesi da cui era originata la sorprendente marea innovativa

Isoliamo almeno due grandi categorie di effetti, quelli economico-finanziari e quelli migratori:

A. L'apertura dei mercati, la caduta dei compartimenti stagni, la messa in concorrenza diretta di masse di lavoratori con

enormi differenziali salariali e di sicurezza sociale ebbero la conseguenza di spostare produzioni importanti dalle vecchie aree ai nuovi Paesi, provocando nelle prime vasta disoccupazione, desertificando intere regioni di antica industrializzazione, anche se la libertà di commercio e la persistente superiorità tecnico-scientifica dell'Occidente riuscirono a diversificare l'attività portandola verso livelli più alti di tecnologia e di scambi e a contenere l'area del disagio.

Ma le antiche certezze erano sparite per sempre. La invocata flessibilità del mercato del lavoro e la miope ricerca del profitto finanziario a brevissima scadenza distrussero le vecchie sicurezze lavorative; tutto si "flessibilizzava" all'insegna della precarietà, comprese le prospettive di vita e di legami familiari per i giovani. Si percepì che l'identità, che si nutre anche di certezze e di sicurezza, era sotto attacco.

A ciò si aggiunse uno degli esiti più perversi di una globalizzazione neo-liberistica, la crescente diseguaglianza in particolare all'interno dei Paesi occidentali ove le quote importanti di maggiore ricchezza indotte dalla globalizzazione erano convogliate verso le classi più ricche (convenzionalmente il famoso uno per cento), mentre alla parte restante della popolazione rimanevano soltanto residui di valore che configurano ancora oggi una permanente stagnazione e, comunque, decrescita relativa dei redditi. Si delineavano l'indebolimento e la rarefazione delle classi medie, così esiziali per la preservazione della democrazia.

B. Dal punto di vista migratorio, il salto di qualità della comunicazione istantanea degli ultimi decenni con l'instaurazione di un "villaggio globale", il deciso miglioramento dei mezzi di trasporto, la universalizzazione delle istanze ideali dell'Occidente basate sull'inclusione e l'assistenza ai diseredati e ai profughi (dove giocano indubbiamente anche vecchi complessi di colpa post-coloniali), tutto ha contribuito a far superare la nozione di frontiera, già battuta in breccia dalla globalizzazione neo liberistica.

Al punto che si sono messe, e si stanno mettendo, in marcia porzioni di umanità considerevoli che, mosse soprattutto dal-

l'abbaglio del benessere e dalla illusione di un *welfare* universale, stanno potenzialmente assediando l'Europa e premendo anche sulle frontiere terrestri degli Stati Uniti.

Anche in questo caso (e ancor più incisivamente rispetto alla crisi economica), l'identità, comunque intesa, delle popolazioni, in particolare europee, è scossa, si sente a repentaglio e si accresce il timore di un mutamento radicale ed irreversibile nella composizione etnica dei territori, cui la sfida del terrorismo apporta il lancinante interrogativo sulla "sopravvivenza" dell'Occidente. D'altronde, è specularmente lo stesso meccanismo di ripiegamento e di contrasto che aveva funzionato nelle aree colonizzate dove, di fronte alla sempre più intrusiva presenza dell' "altro", si riscoprivano le radici della identità locale e la categoria dell' estraneità.

Dinnanzi a questi cambiamenti profondi, le *élites* europee continentali continuano a dichiarare che il sistema economico-finanziario (nonostante la "*débâcle*" del 2008) è sostanzialmente sano, che le direttrici di marcia della globalizzazione sono irreversibili e in ogni caso benefiche, che le diseguaglianze troveranno in una futura, auspicata crescita la loro attenuazione, che l'universo valoriale dell'Occidente non può accettare compromessi sul principio dell'accoglienza (ancorché selettiva, ma solo dopo l'iniziale ingresso aperto a tutti i migranti) e che le politiche di fondo dell'Occidente non possono subire inflessioni di sostanza solo a ragione del semplice diffondersi di paure infondate, che allignano in realtà nel razzismo, nell'egoismo e nello spirito di chiusura.

Salvo, peraltro, ipocritamente adottare di fatto misure sui flussi migratori che vanno in qualche modo nella direzione auspicata da molti, ma riaffermando nel contempo la vigenza dei principi irrinunciabili: dando così un nuovo colpo alla credibilità degli attuali gestori del potere.

Alla luce di tutto questo non è sorprendente che crescenti settori di elettorato si rivolgano a quei politici che (quasi sempre) strumentalmente cavalcano tali apprensioni. È più sorprendente, tuttavia, che le dirigenze al Governo squalifichino con intellettuale alterigia detti orientamenti bollandoli con

l'etichetta di "populismi" deteriori, retrogradi, xenofobi, antistorici e proclamino - senza mostrare di avvertire la drammaticità delle trasformazioni in atto - nelle parole del più noto giornalista italiano, che dobbiamo tutti tendere ad una società "cosmopolita", o, nelle affermazioni di un altrettanto importante giornalista del *New York Times*, che dobbiamo continuare imperterriti a plasmare il mondo "secondo la nostra immagine".

Le classi dirigenti conservatrici europee del primo dopoguerra portano parte della responsabilità, con le loro chiusure di fronte alle istanze delle masse proletarie, del successivo istaurarsi di regimi fascisti e dittatoriali.

Il rischio nell'attuale congiuntura storica è che le classi dirigenti, di ispirazione prevalentemente di centro-sinistra democratico, possano indurre loro malgrado, con le chiusure ideologiche nei confronti di fondate preoccupazioni di natura economica ed identitaria, a derive illiberali nel continente europeo.

* * *

Gli Stati Uniti, con il loro eclatante contributo alla vittoria della causa alleata nel Secondo conflitto mondiale e con il ricorso all'arma nucleare, si ersero a potenza dominante e posero le basi di quello che sarebbe poi diventato l'ordine liberale mondiale, imperniato sul multilateralismo, sulle alleanze militari, sull'ideologia liberal - democratica, sui diritti dell'individuo, sul libero dispiegamento delle forze di mercato, sul libero commercio e sul capitalismo.

Tale ordine soffrì per circa quarant'anni la concorrenza del sistema comunista, ma non perse mai la saggia speranza di George Kennan di vedere un giorno implodere l'universo antagonista e diventare così l'unico paradigma mondiale.

Cosa che avvenne con la dissoluzione dell'impero sovietico. Per un decennio si visse l'irragionevole illusione che la Storia fosse finita e che i grandi problemi fossero stati risolti per sempre. La superpotenza divenne "iperpotenza" e, con la tendenza strisciante all'unilateralismo e all'unipolarismo, diede essa stessa, senza rendersene conto, un primo colpo all'ordine liberale

Poi sopravvennero "l'inatteso" con le Torri Gemelle, la reazione ipermuscolare degli Stati Uniti e la sua "sovraestensione" di impegno strategico, il collasso finanziario del 2008 e il consolidarsi dei nuovi attori internazionali del gruppo BRICS.

La Presidenza di Barack Obama ebbe l'ingrato compito di registrare il cambio di passo e l'impossibilità per gli Stati Uniti, non tanto per insufficienza di risorse quanto per insuperabile stanchezza dell'opinione pubblica, di proseguire nel loro ruolo di "gendarme del mondo".

Questo orientamento ha conferito, per così dire, impatto sistemico a tutti gli altri più o meno evidenti "smottamenti" geostrategici e geo-economici che si erano verificati nel frattempo. E si è cominciato a chiedersi se l'ordine liberale del mondo fosse ancora vigente.

Anche se questo mutamento di temperie internazionale è necessariamente un processo lento, è difficile resistere alla tentazione di cercare di fissare un punto nel tempo che simboleggi il trapasso d'epoca.

A giudizio di chi scrive, tale momento è la rinuncia del Presidente Obama ad intervenire in Siria, dopo l'accertato utilizzo da parte dell'esercito di Damasco di armi chimiche, nonostante la precisa e formale messa in guardia dello stesso Obama ad al-Assad di non oltrepassare tale "linea rossa". La gran parte dell'opinione pubblica mondiale plaudì al senso di responsabilità e di moderazione di Obama. Ma non è pura coincidenza se solo dopo pochi mesi la fatale estate del 2013 il Presidente Putin decise la "controffensiva" per non perdere totalmente l'Ucraina e se solo un anno dopo la Russia intervenne in Siria ribaltando le sorti del conflitto.

Che cosa è rimasto dell'ordine liberale? In realtà tutto è ancora in piedi, l'apparato multilaterale, la retorica dei diritti umani, l'ideologia del libero scambio, i traguardi incontestati della globalizzazione. Ma in effetti lo spirito, la volontà di aderire a tale ordine non ci sono più.

È venuta meno essenzialmente la determinazione del garante, del tutore dell'ordine liberale, gli Stati Uniti. L'elezione di Donald Trump alla Casa Bianca, come il prece-

dente risultato del *Brexit*, non hanno creato la crisi e il mutamento: ne hanno semplicemente certificato l'esistenza.

La possanza militare degli Stati Uniti è rimasta intatta; anzi è possibile che lo strumento militare sia usato con maggiore facilità rispetto al passato. Ma gli obiettivi sono cambiati: non più a servizio di un ordine internazionale in cui si rispecchiavano le priorità nazionali, bensì a tutela degli interessi, strettamente intesi, degli Stati Uniti. A conferma che l'architettura mondiale è ormai priva di un sostegno che la regga nella sua attuale configurazione di equilibri e di valori.

Significativa, d'altro canto, è la circostanza che, nel caso sia degli eventi elettorali del Regno Unito che di quelli negli Stati Uniti, una delle tematiche più controverse e più decisive ai fini dell'esito sia stata la questione migratoria.

Credo sia illusorio pensare - come ancora si ostinano a ritenere tanti intellettuali dell'Occidente - che l'attuale fase sarà superata in qualche modo e che si potrà ricomporre con limitati accorgimenti il quadro di riferimento che era prevalso negli ultimi decenni. I semi del cambiamento hanno agito in profondità proprio mentre si registravano i successi del vecchio ordine liberale. Ed ora questo non soltanto è "fragilizzato", ma minaccia di crollare in alcune sue componenti essenziali. La plurisecolare irradiazione dell'Occidente sembra aver esaurito le sue potenzialità.

Che cosa ci attende? È ragionevole intravedere un più o meno lungo periodo (alcuni anni, uno o più decenni?) in cui gli interessi nazionali e la sovranità, comunque interpretati, saranno più cogenti che nel passato; i confini territoriali avranno ben maggiore significato; i flussi migratori saranno fortemente ostacolati; le accentuazioni nazionalistiche potranno pericolosamente complicare le relazioni internazionali; gli schemi autoritari si diffonderanno a fronte di una democrazia che potrà essere sempre più insidiata anche nello stesso Occidente; le cooperazioni regionali dovranno superare sempre più incisive impuntature nazionali; il libero commercio e molti aspetti della globalizzazione, pur non cancellati, subiranno i contraccolpi di un quadro multilaterale affievolito e delle "gesticolazioni"

nazionali; il sistema onusiano avrà sempre maggiori difficoltà a garantire i "beni comuni" dell'umanità; i diritti umani perderanno sempre più il loro carattere universalistico e la forza persuasiva che avevano nelle rappresentazioni e nelle sollecitazioni dei Governi occidentali, per assumere le sembianze e i contenuti dettati dagli ambiti culturali regionali; le questioni della pace e della guerra saranno sempre più segnate dalla indeterminatezza e dalla incertezza del contesto geo-strategico.

In tale clima di fluidità appare probabile che il sentimento religioso trovi ragioni sufficienti per diffondersi e radicarsi ulteriormente, nella speranza che tale accentuata dimensione spirituale-religiosa contribuisca a ridurre, e non a rinfocolare, le confrontazioni fra aree culturali e religiose diverse.

Il sistema internazionale sarà alla ricerca di nuovi equilibri più aggiornati e più stabili sino al momento in cui si profileranno rinnovati assetti basati su una diversa distribuzione del potere mondiale. In vista di tali esiti, sarà fondamentale il comportamento dell'Occidente.

L'Europa è chiamata a superare il pericolo di frammentazione che incombe: o con un (prodigioso) riassestamento delle strutture comunitarie attuali e l'espansione delle competenze sovranazionali; o con una radicale rifondazione che dovrà forse riguardare anche la moneta e che contribuirà per non pochi anni alla confusione internazionale.

Gli Stati Uniti, dove gli "scivolamenti" di fondo dell'opinione pubblica registrati nelle ultime elezioni risulteranno probabilmente permanenti, dovranno continuare ad assicurare una regolare crescita della ricchezza, invertendo la tendenza ad una sempre più accentuata diseguaglianza ed apportando quei correttivi al governo della finanza che possano impedire il ripetersi, catastrofico, di crisi come quella del 2008.

Ma soprattutto Washington dovrà affrontare la sfida "esistenziale" che pone l'emergere aggressivo di una Cina nella sostanza revisionista, il vero competitore degli Stati Uniti del XXI secolo: o si troverà un accomodamento stabile, una sorta di duopolio mondiale, dai contorni peraltro assai problematici; o ci sarà uno scontro frontale il cui risultato influenzerà pesante-

mente il nuovo ordine mondiale. Altrettanto importante, anche se meno decisivo, sarà il rapporto fra Stati Uniti e Russia. Se esso sarà improntato a costruttiva cooperazione, ci saranno miori *chances*" che il mondo conosca traumatiche rotture.

Il documento predisposto dal Segretariato per la recentissima *Munich Security Conference* conteneva un capitolo intitolato "*Post West or Even Post Order*?". Il lettore deciderà se nella formulazione del titolo abbia giocato la previsione realistica piuttosto che l'intento di provocazione intellettuale.

Adriano Benedetti

IL BILANCIO DELLA DIFESA DEGLI STATI UNITI NEL 2018

di Carlo Jean

L'annuncio da parte del Presidente Donald Trump di voler raggiungere una superiorità nucleare, anche violando i tetti di testate e di vettori (missili intercontinentali, sommergibili lanciamissili e bombardieri strategici previsti nel Trattato Nuovo START firmato nel 2010 e valido fino al 2021) - rispettivamente 1.550 teste strategiche e 700 vettori operativi - ha suscitato commenti allarmati sia in Occidente che in Russia.

Per quest'ultima è comprensibile. La parità nucleare strategica con gli Stati Uniti non è tanto importante per la sicurezza della Russia, quanto per il riconoscimento del suo *status* di grande potenza globale.

Alcuni esperti hanno profetizzato che la ricerca da parte degli Stati Uniti della superiorità nucleare apriva la porta a una nuova *guerra fredda* o, addirittura, verso una guerra totale e l'inverno nucleare. Altri commentatori hanno addirittura trattato Trump come un matto pericoloso, auspicandone la sua rapida rimozione dal potere per la salvezza degli Stati Uniti e dall'umanità.

Le dichiarazioni di Trump sul condizionamento dell'impegno americano per la sicurezza europea hanno stimolato in Germania un dibattito circa la necessità tedesca di dotarsi di un deterrente nucleare nazionale, simile a quello del 1957 che portò in Germania, Francia e Italia al progetto di deterrente nucleare europeo, affossato poi dal Generale de Gaulle, persuaso che il potere nucleare potesse essere soltanto nazionale.

Nel caso di Trump si tratta di esagerazioni. Un cospicuo ammodernamento dell'arsenale nucleare americano era stato già

Il Generale (riserva) CARLO JEAN *è docente di geopolitica alla Link Campus University e Presidente del Centro studi di geopolitica economica.*

deciso da Obama, oltre che promesso dal nuovo Presidente americano nella campagna elettorale. È reso necessario per motivi tecnici, ad esempio per la necessità di ammodernare l'intero arsenale nucleare, utilizzando nuove tecnologie che ne triplicheranno la potenza, nonché di sostituire periodicamente il trizio delle testate e di verificarne i circuiti elettronici.

La modernizzazione prevista da Obama, non modificava i "tetti" previsti dal Nuovo START, ritenuti più che sufficienti dal Pentagono per la dissuasione sia della Russia che della Cina. Il piano americano della passata Amministrazione comportava una spesa di 400 miliardi di dollari entro il 2026, quindi con un consistente aumento dei fondi ad esso dedicati nel bilancio 2016, ammontanti a 15 miliardi di dollari.

Taluni esperti indipendenti e il senatore McCain, Presidente della Commissione Forze Armate del Senato statunitense, hanno giudicato inadeguati tali stanziamenti e stimano che siano necessari per tale programma almeno 1.000 miliardi di dollari in trent'anni.

Per inciso, tali previsioni non consideravano l'ammodernamento della armi nucleari sub-strategiche (da 500 a 5.500 chilometri di gittata), reso necessario dal fatto che Mosca sta violando il Trattato INF del 1987, che eliminava gli euromissili dall'Atlantico agli Urali. Gli unici ammodernamenti previsti nel settore delle armi substrategiche riguardano le circa 180 testate aviolanciate schierate in cinque Paesi europei e di cui nessuno parla, poiché non è politicamente corretto farlo.

Strane - per usare un eufemismo - sono state le reazioni europee. Rispecchiano l'assenza di una cultura strategica in tutti i Governi europei. L'Europa non aveva reagito in nessun modo all'ammodernamento, ormai quasi completato, dell'arsenale nucleare sia strategico che substrategico russo, né alle esercitazioni che simulavano un attacco nucleare all'Europa orientale e ai Paesi scandinavi, né allo schieramento di missili nucleari *Iskander* a Kaliningrad, né alle ripetute minacce russe di ricorso alle armi nucleari contro la NATO, né allo sviluppo di *cruise* nucleari lanciabili da terra con gittata di almeno 2.500 chilometri. Essi costituiscono una violazione del Trattato INF e

il quale aveva dato inizio al processo che aveva posto termine alla *guerra fredda*.

Misteri della fede o, più concretamente, dell'abilità comunicativa di Putin e dei suoi, nonché delle aspettative (a parer mio esagerate) nelle capacità del mercato russo di promuovere la crescita ecoomica dell'Europa.

Anche il consistente programma di ammodernamento nucleare di Obama era stato sottaciuto, verosimilmente per le simpatie di cui indebitamente godeva il Presidente americano, dopo gli entusiasmi suscitati dalle fantasie della sua retorica "*no-nukes*", affermata a Praga nell'Aprile 2009 dal molleggiato Presidente americano, vincitore anche per questo del Premio Nobel per la pace.

L'annuncio che Trump invierà al Congresso e al Senato statunitensi una proposta per l'anno finanziario 2018 (che inizia il prossimo 1° Ottobre e termina il 30 Settembre successivo) d'aumento del bilancio della difesa di 54 miliardi di dollari, pari all'incirca al 10 per cento delle autorizzazioni di bilancio del 2016 - nonché un aumento di 30 miliardi di dollari delle autorizzazioni di bilancio 2017 - ha suscitato soprattutto in Europa - meno negli Stati Uniti - reazioni molto critiche, quando non sarcastiche.

Secondo il nuovo Presidente americano, tale aumento dovrebbe consentire di mantenere la superiorità militare statunitense globale, contro tutte le minacce ipotizzabili. Nella retorica di Donald Trump, esso costituirebbe una componente centrale del suo progetto *America first* e non soltanto per la sicurezza degli Stati Uniti e per il mantenimento degli impegni degli Stati Uniti con i loro alleati.

Questi ultimi devono, però, fare la loro parte, aumentando, come ha già fatto la Germania, con due miliardi di *Euro,* i loro bilanci militari, divenendo creatori, anziché consumatori della sicurezza comune - in un mondo sempre più imprevedibile e pericoloso e in cui gli Stati Uniti, a parte lo Stato Islamico, devono fronteggiare la Russia in Europa e la Cina nel sistema Asia-Pacifico, a cui va aggiunta la regione dell'Oceano Indiano.

L'annuncio di Trump sull'aumento del bilancio militare è

stato ritenuto più preoccupante dalla Russia di quello della ricerca della superiorità nucleare. Oltre un certo limite - garantita cioè la capacità di "*second strike*" dopo aver assorbito un attacco di sorpresa contro le proprie forze - quest'ultima ha strategicamente ben poca importanza. Lo stesso Pentagono valuta che i "tetti" del Nuovo START eccedano di un terzo le reali esigenze della dissuasione globale americana.

Il Presidente americano, come peraltro anche quello russo, sono ben consapevoli che per possedere una capacità dissuasiva non vale tanto la realtà, ma la percezione della credibilità del ricorso in caso di necessità all'uso delle armi nucleari.

Verosimilmente, Mosca si è accorta di non potere più "giocare sul sicuro", come è avvenuto negli ultimi anni, in cui Putin ha dato a Obama ripetute lezioni di strategia in Ucraina e in Medio Oriente. Oggi non può più scommettere sulle indecisioni e arrendevolezze di Trump, che sta facendo di tutto per sembrare imprevedibile. Mosca non può più contare sull'assenza di reazioni di Washington.

Che il clima stesse cambiando, lo si era già capito con il rifiuto di Trump di accettare la proposta di Putin di prolungare oltre il 2021 il Nuovo START e, soprattutto, con l'affermazione d'importanti esponenti della Casa Bianca che la Russia deve restituire la Crimea all'Ucraina. Non ha importanza perché Trump l'abbia fatto. Forse per smorzare le critiche di troppi stretti legami con la Russia. Forse per procurarsi qualche *bargaining chip* da utilizzare nei negoziati, che prima o poi inizieranno. Forse per avere il consenso di taluni esponenti del Partito Repubblicano.

In qualsiasi corsa al riarmo gli Stati Uniti sono destinati ad avere la meglio. La Russia non è una piccola Unione Sovietica. Non può sostenere i costi di una nuova *guerra fredda*. La sostituzione del Generale Michael Flynn con il nuovo Consigliere alla sicurezza nazionale McMaster ha certamente contribuito al cambiamento di clima fra Washington e Mosca. Meno però di quanto molti commentatori abbiano affermato.

Il personaggio, che ha iniziato l'offensiva volta a "rimettere la Russia al suo posto" e a "darsi una regolata", è stato Steven Bannon, il braccio destro di Trump alla Casa Bianca. Egli ha

chiaramente abbandonato l'ipotesi di allearsi alla Russia contro la Cina, che rappresenta, in prospettiva, il vero problema non soltanto per la supremazia, ma anche per la sicurezza degli Stati Uniti. Ha subito proseguito schernendo la richiesta russa di un aiuto alla ricostruzione siriana, dicendo che Mosca aveva fatto la "frittata" e che, quindi, non poteva pretendere che altri la pagassero, specie con Assad al potere.

Nessuno, o quasi, si è reso conto della strategia comunicativa seguita dalla nuova Amministrazione americana. Ci si è limitati a criticarla. Il Presidente "spara a zero". Poi, i suoi collaboratori mettono "pezze a colore", soprattutto per riassicurare gli alleati. Amici e avversari rimangono spiazzati, creando sconcerto anche nei commentatori più attenti.

Così gli Stati Uniti stanno riprendendo l'iniziativa, che con Obama avevano perso. Stabiliscono le regole del gioco, modificandole a seconda del loro interesse, anche in maniera alquanto "gigionesca" e spericolata, lasciando tutti incerti sulle loro prossime mosse.

Il "capolavoro" di tale approccio non convenzionale, imprevedibile e anche alquanto ambiguo, eccetto per la Casa Bianca (almeno così spero), è stato l'annuncio "con pifferi e tamburi" dell'aumento del bilancio della Difesa. Le anime belle hanno arzigogolato sui segreti motivi che indurrebbero gli Stati Uniti a riportare i loro bilanci militari dall'attuale 37 al 40 per cento delle spese militari globali.

Alcuni esperti hanno usato espressioni sarcastiche al riguardo, rappresentando Trump come un guerrafondaio, che si diverte a giocare con i soldatini. Altri ancora hanno ipotizzato incredibili scenari di attacco all'Iran. Solo taluni degli analisti più seri della comunità strategica americana hanno cercato di approfondire l'argomento, analizzando non soltanto l'ammontare del reale aumento del bilancio, ma ciò che più conta, cioè come esso sarà impiegato e per quali obiettivi.

Non sarà possibile farlo in maniera affidabile finché non si conosceranno nel dettaglio i programmi che saranno finanziati dal Pentagono. La realtà potrebbe essere molto diversa da quanto si può capire dalla retorica del Presidente. L'unico ar-

gomento su cui si può discettare con qualche affidabilità riguarda l'entità reale dell'aumento del bilancio, cioè a che cosa ci si riferisce quando si parla di aumento. Va subito detto che le opinioni sono molto diverse.

Per esaminare il problema è necessario qualche cenno sul processo di formazione e sulla struttura del bilancio federale negli Stati Uniti, che subisce molte variazioni nel corso degli anni finanziari e su cui pesa sempre la "spada di Damocle" della cosiddetta *sequestration* per mantenere il *deficit* nei limiti previsti. Spesso i commentatori indulgono a dare per scontata una soluzione che corrisponde alle loro preferenze politiche o fantasie ideologiche. Scelgono quindi - come d'altronde fa il Presidente - il punto di partenza che favorisce le loro tesi. Insomma, l'aumento del bilancio è gonfiato o ridotto sulla base di ciò che ciascuno vuole dimostrare.

All'inizio di ogni anno solare il Presidente sottopone al Congresso e al Senato le sue richieste di bilancio, suddivise fra i "fondi di base" e quelli per le OCO (*Overseas Combat Operations*), corredandole con proiezioni di bilancio dettagliate per l'anno successivo e più generiche per i successivi cinque anni.

Nella retorica di Trump, creduta acriticamente da molti commentatori, è scelto il punto di partenza più basso - quello che consente di dichiarare maggiori aumenti dei finanziamenti della difesa - cioè il bilancio "base" del 2017 (pari a quasi 532 miliardi di dollari). Nella campagna elettorale Trump aveva dichiarato di voler aumentare di 100 miliardi di dollari il bilancio della difesa.

Ai 532 miliardi vanno aggiunti 58 miliardi di dollari per le *Overseas Combat Operations*. Esse sono relative agli interventi in Afghanistan, in Iraq, ecc. e agli aiuti agli insorti siriani. Tengono poi conto di tutte le variazioni, ad esempio quelle per l'aumento del numero di soldati americani in Afghanistan da 5.000 a 8.400. Va ricordato a questo proposito che, con un atto di furbizia finanziaria, Obama ha limitato l'aumento degli stanziamenti per l'Afghanistan al Marzo 2017, per lasciare al suo successore la "patata bollente" di chiederne l'aumento, con la scusa di renderlo libero di decidere se continuarli o no.

In totale il bilancio 2017 di Obama è quindi di 590 miliardi di dollari, somma sostanzialmente confermata da Obama nelle sue previsioni per il 2018.

Le richieste di finanziamento fatte da Trump ammontano a 603 miliardi di dollari, verosimilmente con un adeguamento dei fondi OCO per il 2017 e la loro riduzione, forse di 40 miliardi, nel 2018. L'aumento effettivo rispetto al bilancio 2017 di Obama valutato dalla Commissione Forze Armate del Senato sarebbe di 19 miliardi di dollari (3 per cento di aumento rispetto al 2017 e non il 10 per cento dichiarato dal Presidente).

Sarebbe poi nettamente inferiore alle esigenze di finanziamento valutate dal suo Presidente, senatore McCain, a 680 miliardi. Secondo lui, Trump avrebbe "bluffato". Dello stesso parere è il Presidente della Commissione Forze Armate del Congresso, Thornberry. Unitamente a McCain egli ha sostenuto che non voteranno a favore di un bilancio 2018 inferiore a 640 miliardi di dollari, con l'impegno di portarlo a 800 miliardi nel 2022, in modo da poter finanziare i programmi già decisi, incluso l'ammodernamento dell'arsenale nucleare.

Un giudizio più affidabile sui reali programmi militari di Trump potrà essere formulato solo quando si conosceranno i dettagli della destinazione dei fondi, inclusa la loro proiezione per i prossimi sei anni. A parer mio, si è trattato di una sfida a Mosca, per ricordarle le sue debolezze e vulnerabilità. Si tratta anche della minaccia di una corsa al riarmo che l'economia russa non è in grado di sostenere. Trump ripeterebbe, cioè, la politica seguita da Reagan negli anni Ottanta, approfittando dei bassi prezzi del petrolio e della minaccia di un programma - quello della *Strategic Defense Initiative* - che l'Unione Sovietica non poteva contrastare.

In altre parole, non ritengo che Trump segua una politica avventuristica, che avvicinerebbe la probabilità di un conflitto. Forse invece sta ponendo le basi per un serio accordo fra Washington e Mosca.

Per non essere marginalizzata, l'Europa deve fare la sua parte. Non deve affidarsi soltanto al programma americano denominato *European Reassurance Initiative*, di schieramento di

forze statunitensi e di riposizionamento di mezzi pesanti negli Stati più esposti. L'ex-Ministro degli Esteri - ora Presidente - della Germania, il socialdemocratico Frank-Walter Steinmeier, si era detto preoccupato per l'aumento della probabilità di un conflitto con la Russia, riconoscendo che l'Europa non poteva influire su tale eventualità, dato il disarmo anche culturale che ne ha ridotto il peso internazionale.

Una sicurezza europea dell'Europa è impraticabile, anche perché mancano all'Unione Europea due componenti, entrambe essenziali per garantirla: l'unità politica e strategica e la disponibilità di un adeguato deterrente nucleare. Si possono fare tutte le chiacchiere e aumentare il "turismo politico, diplomatico e militare" alla ricerca di una difesa europea che non esiste, almeno fino a quando la Germania non assumerà - controvoglia - la guida non solo politica ma anche strategica dell'Europa.

La pace può essere garantita soltanto dall'equilibrio delle forze, non da una fideistica fiducia nel "buonismo" di Putin. E per ora tale equilibrio è garantito dagli Stati Uniti. Per questo i programmi militari di Trump andrebbero capiti e, a parer mio, applauditi, non criticati, tenendo conto del fatto che, se gli Stati Uniti si disimpegnassero dall'Europa, collasserebbe anche l'Unione Europea e non ci resterebbe altra possibilità di cedere ai ricatti provenienti da Est e forse anche da Sud.

Carlo Jean

I MUSCOLI DI MOSCA SONO UN BLUFF

di Manlio Graziano

Klemens von Metternich considerava il volubile Zar Alessandro I «troppo debole per vere ambizioni, ma troppo forte per la pura vanità». Con quella descrizione, sembra che il Cancelliere austriaco abbia in realtà tratteggiato più l'anima eterna della Russia che l'anima transitoria di uno dei suoi *leader* - sempre capricciosi, proprio perché alla testa di un Paese perennemente sospeso tra inaccessibili ambizioni e azzardate vanità.

Come molti suoi più energici predecessori, Vladimir Putin maschera, da un paio di decenni, le debolezze del suo Paese con l'instancabile esibizione di una prorompente vanità: il mondo, estasiato o impensierito, si lascia distrarre dalla seconda al punto di ignorare le prime.

È così che la Russia si trova ad essere il fenomeno politico probabilmente più sopravvalutato del XXI secolo.

Eppure, gli *handicap* strutturali russi sono noti. E non da oggi. Nel 1900, il contrammiraglio americano Alfred Mahan notava che l'«irrimediabile lontananza della Russia dai mari aperti» la pone in una «posizione svantaggiosa per l'accumulazione della ricchezza». I suoi 37.653 chilometri di coste, infatti, sono bloccati dal ghiaccio per gran parte dell'anno, facendone un Paese virtualmente senza sbocchi sul mare. Con serio pregiudizio per il suo sistema economico: secondo l'«Economist», il prodotto *pro-capite* dei Paesi senza accesso al mare sarebbe in media più basso degli altri del 40 per cento.

MANLIO GRAZIANO, *scrittore e giornalista, è docente di relazioni internazionali alla* American Graduate School *di Parigi. È autore di molti saggi e uno dei più accreditati studiosi internazionali di geopolitica nei suoi vari aspetti. Da* La Lettura, Corriere della Sera, *12 Febbraio 2017.*

Si tratta del più importante *handicap* strutturale russo, ma non del solo. Alla morsa del freddo (più della metà del Paese è coperta di neve sei mesi l'anno; la temperatura media annua di quasi tutta la Siberia non supera gli zero gradi, e quella della maggior parte della Russia europea non supera i cinque) si aggiungono le vaste aree desertiche, i fiumi lontani tra loro e non navigabili, le enormi distanze (undici fusi orari), lo squilibrio demografico tra la parte europea e quella asiatica, e così via.

La storia della Russia si avviluppa in un inesorabile circolo vizioso, in cui i vincoli geografici impediscono il decollo economico, e il mancato decollo economico non permette di avere la meglio sui vincoli geografici. Si potrebbe dire che tutta la sua storia è storia di lotte per domare la geografia, con qualche sporadico successo e molte severe sconfitte.

È la storia che Putin ha ereditato. Una storia zavorrata, nel suo caso, dagli anni catastrofici seguiti alla dissoluzione dell'Unione Sovietica, fino ai problemi dei giorni nostri: il crollo del prezzo del petrolio, lo scivolone del rublo e le sanzioni economiche.

Secondo il Fondo Monetario Internazionale, il Pil russo è passato dagli oltre 2.200 miliardi di dollari del 2013 ai 1.200 del 2016, facendo scendere il Paese dall'ottava posizione tra le potenze economiche alla tredicesima, dietro non soltanto all'Italia e al Brasile, ma anche a Spagna e Corea del Sud.

Nello stesso periodo, il prodotto *pro-capite* è passato da 14.500 dollari a meno di 9 mila. Secondo il sito Gazeta.ru, i russi in grado di mettere da parte un po' di risparmi sono scesi dal 72 per cento della popolazione nel 2012 al 27 per cento nel 2016.

Nonostante tutto, la popolarità del Presidente continua in patria a navigare indefettibilmente intorno all'80 per cento fin dai giorni dell'intervento in Crimea, ed è in costante crescita all'estero: secondo *YouGov/Economist poll*, tra gli elettori repubblicani americani la sua popolarità è aumentata di 56 punti tra Luglio 2014 e Dicembre 2016, e nella classe politica mondiale il suo *fan club* conta sempre nuovi adepti, tra ammiratori e aspiranti imitatori.

La sopravvalutazione della Russia, beninteso, non è nata con Putin. Anzi, non è mai stata tanto sopravvalutata come all'epoca dell'Unione Sovietica, quando, per opposte ragioni ideologiche e pratiche, sostenitori e avversari ne enfatizzavano la forza.

Ma chi se ne occupava professionalmente conosceva i fatti: gli «inventori» del *containment* (la strategia americana di contenimento dell'influenza di Mosca), Nicholas Spykman e George Kennan, non credevano alla minaccia sovietica; e ancora nel Marzo 1976, alla vigilia di una corsa al riarmo giustificata dal «pericolo rosso», Henry Kissinger segnalava al suo Governo che «le debolezze e le frustrazioni del sistema sovietico sono lampanti e sono state chiaramente documentate».

Dove nasce allora la sopravvalutazione della Russia in generale e di Putin in particolare? Lo schema della *Guerra fredda* si applica anche ad altri periodi, compreso il nostro: con la sua sola forza, la Russia non può alterare gli equilibri internazionali, ma può essere decisiva nell'aiutare altri a farlo.

Come si evince da una lettera di Eisenhower a Churchill del 1954, la posta in gioco in Vietnam non era un eventuale (e insensato) espansionismo russo, quanto la possibilità che l'Unione Sovietica offrisse al Giappone una sponda per staccarsi dall'alleanza obbligata con gli Stati Uniti.

Per consolidare il suo schieramento, Washington doveva ingigantire la minaccia russa (col risultato, non trascurabile, di accreditarne lo statuto di superpotenza). Anche oggi, il peso della Russia può tornare utile, ora agli uni ora agli altri; agitarne lo spauracchio può servire a tagliare le gambe a un eventuale avversario. Come ha sintetizzato a Dicembre 2016 David Filipov sul «Washington Post», «il suo successo dipende dal fatto che altri Paesi le permettono di aver successo».

La costante popolarità interna di Putin è stata invece spiegata con la tradizionale resilienza del popolo russo, aduso tanto a soffrire i rigori di una geografia e di regimi inclementi quanto a compensare la miseria materiale con la soddisfazione morale di veder appagato l'orgoglio nazionale.

Dopo le cocenti (e a volte gratuite) umiliazioni subite negli

anni successivi al crollo dell'Unione Sovietica, Putin ha saputo coltivare magistralmente il ritorno di fervore patriottico, culminato con l'annessione della Crimea e mantenuto incandescente proprio dalla facilità con cui il resto del mondo si lascia ammaliare dalla vanità russa.

E qui si torna al nocciolo della questione: non erano le ambizioni russe a preoccupare Metternich, ma i rischi legati alla «pura vanità». Fin dove possa spingersi una Russia infatuata di se stessa è difficile a dirsi. Finché le «sofferenze economiche crescenti» del popolo glielo consentiranno, come suggerisce Filipov, o ben al di là, usando quelle sofferenze come prova dello strangolamento esterno e, quindi, come elemento di coesione interna?

Alla scuola degli uomini (e delle donne) forti - oggi vincenti sui mercati elettorali - l'Abc consiste nel saper scaricare le proprie magagne sulle spalle di un nemico, invariabilmente straniero, e delle sue quinte colonne in patria.

«La Russia», ha scritto Kissinger, «ha sempre preferito il rischio della sconfitta al compromesso». E, anche in questo, Putin può essere un eccellente caposcuola.

Manlio Graziano

Gli Stati Uniti di Trump

UNA GRANDE NAZIONE ALLA DERIVA?

di Mauro Lucentini

A due mesi si distanza dall'insediamento al potere di Donald Trump, nessuna delle direttive interne ed esterne della sua Amministrazione ha ancora preso forma, e quali siano le intenzioni dell'Amministrazione stessa non è ancora chiaro. Non perchè nessuno, Trump o i suoi collaboratori, non ne abbiano parlato; anzi hanno detto già tutto. Il problema è che hanno anche detto il contrario di tutto. E il poco che hanno fatto concretamente o si è arrestato o è tornato indietro.

Di conseguenza i moltissimi interessati in ogni parte del mondo a capire che cosa farà il misterioso palazzinaro newyorkese per far "ritornare grande", come ha promesso, l'America sono ancora insoddisfatti.

Nell'attesa, possono cercare di farsene qualche idea attraverso gli orientamenti dei collaboratori più stretti del Presidente americano, per esempio quelli del suo "Consigliere strategico" Bannon, ritenuto il personaggio più influente della sua cerchia: una specie di eminenza grigia. Oppure seguendo le vicende di un'inchiesta giudiziaria *super partes* che, sempre rimandata, è ormai divenuta inevitabile: quella sulla reale profondità delle interferenze russe nella campagna elettorale che ha portato Trump al potere.

I relativi sospetti hanno già costato il posto a uno degli altri intimi di Trump, il Generale Michael Flynn, già Consigliere per la sicurezza nazionale della Casa Bianca; essi minacciano ora la posizione di un altro dei sostegni essenziali di

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.*

Trump all'interno del Partito Repubblicano, l'*Attorney general* (Ministro della giustizia) Jefferson B. Sessions, già Senatore dell'Alabama, il quale si trova ora lui stesso, a sole tre settimane dal suo insediamento in carica, ad essere uno degli oggetti dell'inchiesta in preparazione.

Occorre non dimenticare che la sopravvivenza al potere dello stesso Trump dipende dal Partito che lo ha eletto, il Partito Repubblicano, e che, mentre questo dispone di un'abbondante maggioranza in Congresso (arbitro ultimo della legittimità del potere esecutivo), esistono in esso forti linee di frattura interne. Se le vicissitudini in corso dovessero causare la coalizione di gruppi del Partito Repubblicano con il Partito Democratico di minoranza, la sorte del Presidente Trump attraverso un procedimento di destituzione (*impeachment*) potrebbe essere segnata.

Venendo al Consigliere per la Strategia Bannon, più sopra qualificato come "eminenza grigia", va precisato che questo grigiore non va inteso nel senso che il personaggio si celi nell'ombra. Al contrario esso è visibilissimo, da decenni noto attraverso il suo giornale *internet* "Breitbart", i suoi discorsi, i suoi documentari cineatografici. Il grigiore è costituito dall'oscurità delle sue manifestazioni, tanto numerose e diverse quanto è difficile districarne le linee principali.

Ognuna delle sue tesi richiederebbe un volume, o perlomeno un capitolo, di illustrazione ed è questo che manca. Per esempio, c'è chi dice che egli crede in cicli storici ventennali che informerebbero la vita delle nazioni; una teoria tanto complessa che però non è sviluppata e resa credibile.

Nelle sue conferenze e scritti ricorre anche spessissimo il concetto di una "civiltà giudeo-cristiana" che Bannon sembra aver preso in prestito da una retorica diffusa, che io sappia, soltanto negli Stati Uniti (forse anche in Israele), senza tuttavia che nessuno, nè Bannon nè altri, si sia mai dato la pena di precisarne e difenderne il significato. Normalmente, infatti, perlomeno nell'accezione che ne è stata data in Occidente, i suddetti due filoni di civilizzazione, quello ebraico e quello cristiano, sono stati tenuti distinti e, anzi, per molti secoli, sono stati considerati antitetici.

Soltanto negli Stati Uniti sono adesso con la massima disinvoltura fusi insieme; un costume che sembra anche far parte dello sforzo in atto da qualche decennio per delegittimare l'abitudine occidentale di dividere la storia in due grandi epoche, quella "a.C." e quella "d.C."; sostituendo invece queste designazioni con quelle molto più generiche di nuovo conio BCE (Before Common Era, cioè "Prima dell'epoca comune") e CE ("Epoca comune"); in altre parole introducendo nella generale visione storica una "comunione" nuova (giudeo-cristiana?) ed escludendone l'antico ideale unificatore dell'Occidente: Cristo.

Secondo le informazioni relative all'ideologia di Bannon apparse sulla stampa americana, chiarimenti sull'ideologia stessa, che qualcuno ha definito "tradizionalista", sono stati dati in varie conferenze che lo stesso Bannon ha tenuto a Roma nel corso di congressi di un istituto cristiano denominato *Dignitatis Humanae.*

Si tratta di un'associazione fondata nel 2008 a Strasburgo dal parlamentare inglese Benjamin Harnwell, come reazione al rigetto della candidatura di Rocco Buttiglione alla Vicepresidenza del Parlamento europeo, in quanto la sua attività sarebbe stata indebitamente condizionata dalla sua qualità di uomo cattolico.

L'Istituto sarebbe stato trasferito a Roma nel 2011 e posto sotto il patronato prima dell'ottantenne Cardinale siciliano Renato Martino, poi sotto quello del sessantottenne Cardinale americano Raymond L. Burke, patrono anche del Sovrano Ordine di Malta.

Bannon è stato uno dei propagandisti dell'associazione in USA attraverso il suo bollettino *internet* "Breitbart", mentre l'associazione si è manifestata una sostenitrice e ammiratrice di Bannon - definito da Harnwell, in un'intervista con il *New York Times*, "una bibliografia ambulante" - in Europa, invitandolo più volte a prendere la parola nei suoi congressi annuali.

Tutto è andato bene fino a quando l'associazione, profondamente conservatrice, e in particolare il suo patrono Cardinale Burke, non si sono scontrati con Papa Francesco, il quale, uomo notoriamente non conservatore, non è sembrato apprezzare le attività del Cardinale nè presso l'*Istituto Dignitatis*, nè presso lo SMOM. Una delle conseguenze è stata la rimozione del

Gran Maestro dell'Ordine di Malta, un altro gentiluomo inglese, mentre il Cardinale Burke è stato, come mi ha detto un eminente membro italiano dello SMOM, che ha preferito conservare l'anonimato, "totalmente emarginato".

Quanto a Bannon e all'*Istituto Dignitatis*, le loro posizioni in Europa appariranno forse più chiare in occasione del prossimo congresso annuale dell'Istituto.

Sembra significativo che una delle posizioni difese da Bannon nei suoi interventi sia a Roma sia negli Stati Uniti è stata la sua condanna del terrorismo in quanto carattere intrinseco dell'Islam, una posizione condivisa ardentemente anche dall'originario collega di Bannon alla sommità della Casa Bianca, il già citato ex Consigliere per la sicurezza nazionale Generale Michael Flynn (1) e che inizialmente si è riflessa nella decisione del Presidente Trump di proibire indiscriminatamente l'accesso negli Stati Uniti dei cittadini di un certo numero di nazioni islamiche in nome delle esigenze di sicurezza americane.

Flynn è stato successivamente estromesso da Trump, mentre la decisione in questione è stata temporaneaente bloccata dal potere giudiziario americano.

Per quanto riguarda il Papa, sembra evidente che egli non abbia intenzione di permettere a un Istituto, che dichiara di agire in nome della Chiesa cattolica, di riaccendere una crociata contro le nazioni islamiche.

Ma anche il Presidente Trump ha trovato necessario addolcire le sue posizioni anti-islamiche nel discorso al Congresso pronunciato all'inizio di Marzo 2017, discorso che, tra l'altro, era stato in precedenza scritto in massima parte proprio dal "Consigliere strategico" della Casa Bianca, Bannon.

(1) Il Generale Flynn - soprannominato dal settimanale *New Yorker* "il Generale Caos" - era stato già una volta rimosso dalla carica di coordinatore per la sicurezza nazionale dal Presidente Obama per la sua maniaca opposizione all'Iran, che egli accusava di essere responsabile anche della situazione in Libia.

È anche autore di un libro di condanna dell'Iran insieme all'analista politico Michael Ledeen.

Quest'ultimo è stato, a suo tempo, notissimo anche negli ambienti giornalistici e politici in Italia, dove ha risieduto per alcuni anni, per la sua amicizia con Indro Montanelli e la sua collaborazione a *Il Giornale*. Rientrato negli Stati Uniti, è stato, tuttavia, dichiarato persona non grata da una Commissione parlamentare italiana.

Nel suo discorso ha, pearaltro, annunciato la decisione di aumentare di 54 miliardi di dollari la spesa per la difesa, già consistente in oltre mezzo trilione, ma al tempo stesso ha trovato per fortuna anche opportuno lamentare le interminabili guerre americane nel Medio Oriente senza le quali, ha detto, il debito pubblico americano potrebbe essere ridotto "di cinque o sei trilioni".

È anche notevole che Trump non abbia mai riparlato dell'intenzione, proclamata durante la campagna elettorale, di "smantellare" l'accordo nucleare con l'Iran, nè di riproporre le posizioni estreme in favore di Israele precedentemente adombrate, come il trasferimento dell'Ambasciata americana a Gerusalemme o l'abbandono della promessa di uno Stato indipendente alla popolazione palestinese.

In realtà, nonostante le sperticate dichiarazioni di appoggio a Israele fatte nella campagna elettorale, quali siano le reali intenzioni di Trump sul conflitto israelo-arabo, che Trump ha detto di voler comporre con l'aiuto delle nazioni arabe amiche degli Stati Uniti come l'Egitto e la Giordania, resta ancora oscuro.

Un indizio potrà essere costituito dalla sorte che farà la sua nomina, come Ambasciatore americano in Israele, di David M. Friedman, una persona che la maggioranza degli israelo-americani non legati al sionismo estremista, cioè i "riformisti" (che sono poi essi stessi la maggioranza degli israeliti americani) considera inaccettabile per le sue posizioni oltranziste in favore del Governo israeliano di estrema destra.

Friedman si è dichiarato in favore dell'appropriazione pura e semplice da parte di Israele dei territori occupati in Palestina; ha denigrato la soluzione bi-statale e ha paragonato i "riformisti" americani ai "kapò dei campi di concentramento", dicendo anche che sono "peggio dei nazisti".

Friedman ha ritrattato questi insulti nella seduta iniziale della Commissione del Congresso che deve ratificare la sua nomina, ma l'organizzazione israelo-americana moderata e pacifista *J-Street* ha montato una vasta campagna contro di lui e la nomina, nonostante la maggioranza repubblicana della Commissione, è tuttora incerta.

Non nè neppure impossibile che Trump prenda in conside-

razione il fatto che, perlomeno in questo periodo, la minaccia che grava sulla popolazione americana non sia il terrorismo d'ispirazione islamica (del resto totalmente quiescente) ma l'antisemitismo violento di vecchio stampo, che sta rialzando il capo man mano che comincia a diffondersi nel Paese la constatazione che l'interminabile impelagamento americano nel Medio Oriente è dovuto alla politica sempre più estremistica del Governo d'Israele, condannata ormai anche nel resto del mondo e formalmente anche dal Consiglio di Sicuezza dell'ONU.

Questo tipo di reazione (da me prevista più volte) si sta manifestando in un'ondata di minacce telefoniche a famiglie e istituzioni ebraiche di vario tipo e con distruzioni nei cimiteri ebraici; gli incidenti, qualificati ufficialmente come antisemiti, già saliti a un totale di 615 nel 2015, stanno adesso arrivando ad oltre un centinaio al mese.

È sperabile che rifletta su questo fenomeno anche Trump, prima di avventurarsi nella politica di antagonismo anti-islamico implicita nei suoi pronunciamenti.

L'opportunità che egli si dedichi invece a sforzi di risanamento sul piano interno è stata messa in risalto proprio da una famosa pubblicazione della comunità israelita, la rivista dei cosiddetti neo-conservatori (o "neocon") *Commentary*.

Questa ha dedicato quasi per intero il suo numero del Marzo 2017, intitolato "Il nostro miserabile XXI secolo", a un elenco dei mali del nuovo millennio che hanno con ritmo crescente afflitto il popolo americano: ristagno economico, fine del "sogno americano" per le giovani generazioni, diffusione della droga e degli oppiacei assuefacenti, persino diminuzione della longevità media.

Un editoriale ugualmente sconsolato sulla contumacia di Trump, dal titolo "Un comandante in capo che non c'è", è apparso quasi contemporaneamente sul *New York Times* il 2 Marzo 2017. È illustrato da una sagoma degli Stati Uniti in forma di vascello, profondamente inclinata sull'orizzonte.

Mauro Lucentini

IL NASCENTE DIALOGO TRA STATI UNITI E CINA

di Marino de Medici

Le relazioni tra l'incipiente Amministrazione Trump e la Cina erano cominciate male, ma la fiammeggiante retorica del neo Presidente americano ha finito con introdurre un momento di calma sconcertante.

Agli albori della sua Presidenza, era sembrato che il neo Presidente volesse sconvolgere l'assetto politico-strategico delle Due Cine messo in atto da Richard Nixon.

A Dicembre, infatti, il Presidente eletto Trump aveva accettato una telefonata del Presidente di Taiwan Tsau Ing-wen con un gesto che era prontamente definito una violazione del protocollo che regola i rapporti sino-americani sin da quando nel 1979 Washington riconobbe il regime di Pechino come Governo legittimo della Cina.

La *leadership* cinese andava su tutte le furie perché in pratica Trump aveva accennato alla possibilità che gli Stati Uniti abbandonassero il rispetto di "una sola Cina".

Ma una successiva telefonata di Trump, una volta insediato alla Casa Bianca, rimetteva in carreggiata i rapporti tra Stati Uniti e Cina. Riaccettando la politica di "una sola Cina", ed evitando di ripetere l'accusa di "manipolazione di valuta" rivolta alla Cina durante la campagna elettorale, il Presidente Trump dimostrava di essersi reso conto che tale retorica era controproducente.

Ed ancora, un'altra uscita di Trump contribuiva al *reset* nei confronti di Pechino, quando in una bizzarra conferenza stampa il Presidente relegava in secondo piano la difesa dei diritti

MARINO DE MEDICI *è stato per molti anni corrispondente dagli Stati Uniti del quotidiano "Il Tempo". Attualmente, collabora con pubblicazioni italiane e straniere.*

civili, per lungo tempo tempo tema centrale della politica di Washington con ricadute fortemente ostili a Pechino.

Di colpo, la Casa Bianca definiva "estremamente cordiale" la conversazione telefonica tra Trump e il Presidente Xi Jinping e annunciava che i due *leader* avevano acconsentito ad uno scambio di visite di Stato.

Il contenzioso, comunque, non scompare in quanto da parte cinese resta in piedi una profonda opposizione all'espansione del rapporto militare e strategico tra Stati Uniti e Giappone, mentre da parte americana si accentua l'insoddisfazione nei confronti di Pechino per la sua mancata, o quanto meno insufficiente opera di dissuasione delle ambizioni nucleari della Corea del Nord.

Lo sviluppo del potenziale missilistico e nucleare della Corea del Nord è manifestamente una spina nel fianco della nascente, e per molti versi preoccupante politica estera dell'Amministrazione Trump. La Cina è *magna pars* della prospettiva strategica nella regione a motivo dell'emergente approccio strategico dell'Amministrazione Trump basato su una politica più "muscolosa". In particolare, una presenza poderosa e durevole della Marina statunitense nel Pacific Rim non può che mirare al contenimento delle pretese territoriali cinesi su tutto il Mare della Cina Meridionale.

In questo settore, Trump può fare affidamento su un'ampia misura di appoggio bipartitico al Congresso per un corso di azione che miri contemporaneamente a neutralizzare l'espansionismo cinese e la minaccia associata ai progressi nucleari e missilistici della Corea del Nord.

La Corea del Nord ha il suo più importante alleato nella Cina, ma gli ultimi eventi dimostrano che il rapporto si è incrinato, non in misura inarrestabile ma pur sempre resta rilevante nel quadro dello scacchiere asiatico.

Gli Stati Uniti sono alla finestra e vi resteranno, tutto lascia supporre, con una maggiore proiezione della loro potenza nel Pacific Rim. Questa è la prevedibile conseguenza dell'avvento dell'Amministrazione Trump.

La Corea del Nord lancia la sua sfida non soltanto agli Stati

Uniti ma alla stessa Cina che dopo il lancio di un missile nord-coreano a lungo raggio ha annunciato la decisione di bloccare le importazioni di carbone sud-coreano per tutto il 2017, a seguito delle sanzioni imposte a carico della Corea del Nord, imposte nel Dicembre 2016 dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU.

Le esportazioni di carbone e di altri minerali, oltre che di gigantesche statue in stile socialista destinate ai Paesi africani, rappresentano la maggior fonte di valuta pregiata per Pyonyang.

Quel che più colpisce gli analisti americani è che il rapporto Cina-Corea del Nord risente anche della crescente irritazione del regime di Kim Jong-un per la percepita "collaborazione" tra Cina e Stati Uniti. L'interrogativo di fondo agli alti livelli di Washigton è se, ed eventualmente come, la Cina adotterà un diverso atteggiamento nei confronti della Corea del Nord assecondando l'azione americana per neutralizzare il potenziale nucleare di Kim.

In teoria, le pressioni di Pechino potrebbero forzare il ritorno di Pyongyang ad un nuovo impegno di de-nuclearizzazione, a condizione però che la nuova situazione non comporti una fondamentale alterazione della stabilità regionale.

Se vi è un timore a Pechino legato alla pericolosa strategia di Kim è quello che un collasso politico-economico nella Corea del Nord produca un massiccio esodo dei nord-coreani verso la Cina e che nella peggiore delle ipotesi faccia scomparire la Corea del Nord come Stato cuscinetto tra la Cina e la Corea del Sud, con l'immancabile risultato di piazzare le forze armate americane ai confini cinesi.

Il complesso e per molti versi indecifrabile rapporto tra Cina e Corea del Nord si è ulteriormente aggravato con il misterioso assassinio di Kim Jong-nam, il fratello del dittatore Kim, che era da molti anni residente di Macau sotto la protezione cinese. L'uccisione di Ki Jong-nam è generamente considerata alla stregua di un colpo di Kim Jong-un alla *leadership* cinese, un rischio calcolato al fine di dimostrare ancora una volta, in modo dramatico, l'autonomia della Corea del Nord nei confronti di amici e nemici.

Di fatto, l'assassinio di Kim Jong-nam potrebbe rendere il fratello Kim Jong-un più sicuro nella sua posizione di comando assoluto, rafforzato dalla brutale eliminazione di centinaia di alti ufficiali, tra cui lo stesso zio.

Il fattore più importante a sostegno della dittatura nordcoreana è comunque il fatto che la Cina non intende in alcun modo sconvolgere gli equilibri regionali in un perdurante scenario di conflittualità con le nazioni asiatiche alleate dell'America, schierate contro la realizzazione di basi militari cinesi nel Mare della Cina Meridionale.

La presa di posizione più marcata da parte americana è stata quella adottata dal Segretario di Stato Rex Tillerson, che in un interrogatorio di conferma della nomina presso il Comitato senatoriale per le relazioni estere ha dichiarato di voler mandare "un segnale chiaro" alla Cina che le installazioni militari nelle isole devono cessare.

Alla linea dura del Segretario di Stato ha fatto eco di recente una dichiarazione più moderata del Segretario alla Difesa Jim Mattis, che ha accusato la Cina di aver "stracciato la fiducia delle nazioni della regione", invocando subito dopo "un approccio diplomatico". Secondo Mattis, "non vediamo alcun bisogno di mosse militari pragmatiche".

Non erano passati pochi giorni che lo stesso Mattis mandava la portaerei Vinson nel Mare della Cina Meridionale con il compito di affermare, per l'ennesima volta, il principio della libertà di navigazione.

Di fatto, la prova di nervi tra la Marina americana e le forze cinesi attestate in sette isolotti dell'arcipelago Spratly rappresenta un *casus belli* decisamente meno pericoloso di quel che possa apparire. In ogni caso, la tensione nel Mare della Cina Meridionale non impedisce una trattativa segreta tra Washington e Pechino con l'obiettivo di riportare la Corea del Nord al tavolo di negoziato.

Nel 2009 la Corea del Nord abbandonò il dialogo a sei - con Stati Uniti, Cina, Giappone, Corea del Sud e Russia - né ha più mostrato intenzione di riprenderlo.

Nel disegno politico-strategico di Pechino, la neutraliz-

zazione della Corea del Sud è legata al mantenimento dello *status quo* al fine di evitare un collasso a Pyongyang, una prospettiva che la Cina non può accettare.

Quel che preoccupa Pechino è una condotta imprevedibile del Presidente Trump che potrebbe lasciarsi andare ad accuse contro Pechino invece di favorire un'azione diplomatica volta a un nuovo negoziato nucleare con la Corea del Nord. In realtà, l'Amministrazione Trump può permettersi di attendere che le pressioni di Pechino su Kim Jong-un abbiano l'effetto sperato di rimettere in carreggiata il negoziato nucleare.

In conclusione, Trump e Xi non possono attendere troppo a lungo, né possono permettere che la spregiudicatezza di Kim Jong-un comprometta il nascente dialogo tra i due *leader*.

Marino de Medici

UNA TEORIA DEL FOREIGN FIGHTER JIHADISTA

di Marco Giaconi

In Italia, la comunità islamica, nelle sue varie tradizioni e forme organizzative, ammonta a circa 1,8 su 61 milioni di abitanti.

Gli immigrati irregolari, anche se è ovviamente difficile stabilire un dato certo, oggi dovrebbero essere in Italia almeno 30.000, nel complesso computo tra arrivi via mare e rimpatri, spesso senza effetti pratici, visto che molti rimangono qui o, come afferma la recentissima Relazione dei Servizi al Parlamento per il 2016, gran parte dei documenti di identificazione sono o carenti o palesemente falsi.

L'immigrazione di massa è uno strumento di guerra indiretta di chi la favorisce contro chi è costretto a riceverla.

Le conversioni all'Islam, poi, di cittadini italiani per così dire stanziali vanno al ritmo di circa 4000 l'anno.

Per quanto riguarda i jihadisti, vi sono 16 cittadini italiani, di cui 2 deceduti e 6 con doppia cittadinanza che oggi combattono per il *jihad* sirio-iracheno, altri 16 dovrebbero essere i militanti della "guerra santa" che possono essere definiti "sociologicamente" italiani, avendo vissuto e essendo formatisi nel nostro Paese pur non essendo di cittadinanza italiana. Infine ci sono 78 *jihadisti* che sono stati immigrati regolari.

Oltre a questi numeri, va aggiunto il dato di ben 123 soggetti che sono stati espulsi per motivi di ordine e sicurezza pubblica dall'inizio del 2015 a oggi.

Sul piano globale, ci sono dai 22.000 ai 30.000 *foreign fighters* provenienti da oltre 100 Paesi che combattono con l'ISIS-

MARCO GIACONI *è Direttore di ricerca presso il Centro Militare di Studi Strategici di Roma.*

Daesh, e tra di loro ci sono almeno 5000 *jihadisti* che provengono dall'Europa occidentale.

Circa il 30 per cento dei *foreign fighters* del "califfato" ha già fatto ritorno al proprio Paese di origine, segno questo che la tematica dei combattenti esteri, della "legione straniera" del *jihad* dell'ISIS è del tutto funzionale alla sovversione islamista, tramite il terrorismo, dei Paesi europei e di tutti quelli da cui provengono i *foreign fighters*.

Sta arrivando la marea.

L'Interpol ha poi annunciato, a fine Maggio 2015, che poteva identificare soltanto 4 mila tra tutti i *foreign fighters jihadisti*, ovvero solo il 18 per cento del totale che abbiamo previsto.

Troppo poco, evidentemente, per una gestione efficace del punto vero di inizio della loro attività politico-militare, il ritorno in Patria.

Secondo i Servizi russi, dalla Gran Bretagna sono partiti in 760 e ne sono già ritornati in 350; dal Belgio sono andati via in 470 e ne sono tornati in 118; dalla Francia sono andati a combattere nel "califfato" di Al Baghdadi ben in 1700 e ne sono tornati, fino ad oggi, 250; dall'Austria 300 con un ritorno di *foreign fighters* di 70 unità; dalla Germania sono partiti verso il Daesh-ISIS in 760 per poi tornare in 200; dalla Svezia sono arrivati in Siria e Iraq 300 *jihadisti* per ritornare, oggi, in 115.

Detto tra parentesi, i Paesi con il maggior numero di *foreign fighters* ritornati in Patria sono, con ogni evidenza, quelli con le reti del "jihad permanente" più stabili e segrete e, di conseguenza, sono i Paesi dove più è possibile un attacco terroristico a breve termine.

Quindi, per riassumere: sono circa 5 mila i *jihadisti* europei ritornati nei loro Paesi di origine; il 30 per cento del totale dei *jihadisti* partiti è ritornato, segno che la grande sequenza di azioni *jihadiste* si sta già avvicinando.

Ma il 14 per cento di essi è morto nel compimento del nuovo dovere degli islamici secondo la teologia *qaedista*, derivata da Ibn Taymiyyah, ovvero la "guerra santa", il *jihad* "della spada" per combattere i nemici dell'Islam ovunque si trovino e qualunque musulmano abbiano asservito o ucciso.

Il 90 per cento dei *foreign fighters* di origine europea proviene da aree urbane ed è, quindi, affine per formazione ai giovani emarginati non islamizzati: non studia, lavora poco e a bassissimo reddito, vive immerso nei *social media* e si radicalizza tra il *web* e il carcere, come affermano giustamente i nostri Servizi, secondo modelli stereotipati e classici.

Modelli però radicalmente alternativi rispetto alla comunicazione ufficiale dei *mass-media* classici, è bene sottolinearlo.

Il web è oggi incontrollabile, se non con procedure a campione, quindi già la radicalizzazione attraverso la Rete è un fenomeno egualmente incontrollabile e, spesso, poco misurabile.

È questo, lo ricordiamo, lo stesso meccanismo con cui i criminali comuni, soprattutto quelli ristretti in carcere per piccoli reati, si radicalizzavano con le Brigate Rosse o con gli altri gruppi della lotta armata, negli anni '70 e '80.

Anche in quei casi si poteva immaginare una percentuale di estremizzazione della criminalità comune di circa il 35 per cento, in presenza di criminali solo politici di un certo peso e di qualche fama.

Se la colpa di quello che mi è accaduto non è mia ma dello "Stato Imperialista delle Multinazionali", per dirla con le BR, o dei "sionisti" o ancora degli "infedeli", il meccanismo di fidelizzazione è fortissimo e tale da essere difficilmente contrastabile.

Cosa da notare, in tempi di folli politiche *gender* nel mondo occidentale, che ben il 17 per cento del totale dei *foreign fighters* è di sesso femminile, mentre una proporzione tra il 6 e ben il 23 per cento dei *jihadisti* di origine europea arruolatisi nel Daesh-ISIS è un recente convertito all'Islam.

Circa la metà dei convertiti ha una scarsissima formazione teologica e coranica, un po' come i *Taliban*, gli "studenti", appunto, questo è il significato della parola, che i Servizi pakistani mandavano nella *madrasse* al confine con l'Afghanistan per poi farli combattere prima contro i sovietici e poi, con la "base certa" (questo vuol dire Al Qaeda Al Sulbah) informatica tenuta da Osama Bin Laden, contro gli Stati Uniti e i loro alleati.

Ma quanti sono i *foreign fighters* dell'ISIS-Daesh provenienti da Paesi islamici?

Relativamente pochi, in rapporto a quelli che vanno a combattere con il "califfato" dall'Europa o da altri Paesi non islamici. Questo è un ulteriore grave indizio del pericolo terrorista, anche se bisogna tener conto che il controllo politico, sociale e religioso degli Islam nazionali tradizionali è ben più solido di quello possibile nei liberali e democratici Paesi occidentali.

Ci sono almeno 3000 tunisini che combattono con il califfo Al Baghdadi, insieme a 2500 sauditi e a 1500 giordani. In rapporto alla popolazione e alla stessa percentuale di islamisti radicali presenti in quei Paesi, si tratta di numeri molto rilevanti.

Certamente, per molti ragazzi poveri e culturalmente deprivati andare a "fare il *jihad*" è anche un modo eroico e elettrizzante di raggiungere finalmente uno stipendio decente.

400 dollari al mese, più i contributi per la moglie e i figli e ben 800 dollari per un *foreign fighter*, tanti soldi in quelle zone. Un operativo di Al Qaeda arrivava al massimo a soli 40 dollari, e tutto il 9/11 è costato soltanto un milione di dollari.

Il *jihad* è una guerra povera, che ha bisogno di strumenti comuni e di vasta disponibilità per essere condotta.

Ed è bene ricordare che, come affermano anche nostri Servizi, i militari dell'ISIS-Daesh non sono poi particolarmente pericolosi sul piano militare, ma valgono moltissimo come elaboratori e comunicatori di messaggi politico-strategici e di *psywar*, guerra psicologica.

Il *jihad* in Europa, quello che sarà diretto dai *foreign fighters* ritornati in Patria, è una guerra delle menti e dei cuori che mira a destabilizzare l'opinione pubblica e a rendere i Governi inattivi.

Soltanto allora sarà dato il colpo finale, il *jihad* è una guerra lunghissima, non come quelle clausewitziane che durano poco e si notano molto: divise, azioni militari, separazione dei combattenti dai civili. Per il *jihad* è il contrario. I combattenti sono civili e viceversa.

Soprattutto è molto pericoloso oggi quello che i Servizi americani hanno denominato il *Khorasan Group*, che si fa chiamare così per citare un *hadith* del Profeta secondo cui una "armata di bandiere nere" sarebbe venuta proprio dal Khorasan, un'area che oggi raccoglie Pakistan, Afghanistan, Iran, Uzbe-

kistan, Kazakistan e Turkmenistan, per conquistare e liberare Gerusalemme, alla fine dei tempi.

L'escatologia è parte essenziale del fascino e della propaganda del *jihad* contemporaneo, è bene non dimenticarlo.

Il Gruppo opererebbe in correlazione con Al Qaeda in tutto il mondo, ma particolarmente in Occidente.

Tra l'altro, la rete del *Khorasan Group* opera costantemente con *Twitter*, in parte monitorato dai Servizi occidentali, svolge inoltre attività soprattutto di tipo logistico e accetta solo militanti-militari di grande esperienza sul campo, non solo islamici o arabi, ma anche elementi provenienti dalle Forze armate occidentali, in particolare francesi e australiani.

Anche qui, i *foreign fighters* che ritornano sono essenziali: Abu Hamza (ucciso nel 2015) era un francese che, probabilmente, nella sua vita precedente, era un operativo del Servizio di Parigi.

Il suo referente, al Fadhli, anch'egli ucciso nel 2015, probabilmente uno dei maggiori dirigenti del *Khorasan Group*, era un kuwaitiano legato da sempre ad Al Qaeda che, avendo partecipato alle operazioni del 9/11 negli Stati Uniti, torna e risiede in Iran.

Ma soltanto fino a che la dirigenza qaedista gli ordina di andare proprio in Siria per preparare una rete di militanti che operi e colpisca nei Paesi occidentali.

La rete operativa dei *foreign fighters* di ritorno è tecnologicamente molto evoluta: usano files DTMF (*Dual Tone Multi Frequency*) una tecnologia criptologica che collega un *file* audio a una semplice serie di numeri, e solo quelli sono comunicati.

I jihadisti usano anche la steganografia, una tecnica che permette di occultare *file* di testo in immagini o addirittura in un *film*. È stato questo il caso di un militante di Al Qaeda, arrestato a Berlino nel Maggio del 2011, che portava con sé una *memory card* coperta da *password*.

Svelata la *password*, sembrava che la *card* nascondesse unicamente un *film* porno, ma gli analisti tedeschi scoprirono più tardi che il filmino *hard* conteneva ben 141 *file* di testo, tutti documenti di Al Qaeda della massima importanza.

Scoprire quindi le comunicazioni coperte tra i foreign *figh-*

ters ritornati in Patria è quindi pressoché impossibile, ma a una condizione, l'unica a noi favorevole: i *jihadisti* comunicano solo il minimo necessario.

Si potrebbe, peraltro, obbligare i produttori di sistemi di comunicazione via *internet* a fornire, con garanzia di non pubblicazione, i codici-sorgente e, poi, utilizzare, prima a campione e poi su vasta scala, un'analisi dei testi e delle origini dei comunicati *jihadisti* tra il Centro (ISIS in Siria e *Gruppo Khorasan*) e la Periferia (i *foreign fighters* ritornati in Occidente).

Qui, peraltro, sorge una questione giuridica riguardante la *privacy* delle comunicazioni che, ritengo, è di difficilissima risoluzione.

I *foreign fighters* al ritorno usano anche i ben noti codici a barre e quelli criptati via telefono, nelle comunicazioni che possono essere intercettate dalle varie Agenzie di *intelligence*. Bastano gli apparecchi per la decrittazione che si vendono liberamente in rete, non serve di più.

Oppure i *jihadisti* operano con le *app* per lo *smartphone*, tutti sistemi di comunicazione rapidi, facili da comprare e usare *peer to peer*; e che i Servizi occidentali non riescono a decrittare soltanto perché i produttori di questi sistemi non comunicano agli Stati i loro codici-sorgente.

Le attività di de-radicalizzazione in carcere o al ritorno, infine, che vanno per la maggiore tra i sociologi francesi e quelli delle democrazie nordiche, sono state quasi tutte un fallimento.

Ovvio: i *foreign fighters* che ritornano, o i militanti islamisti che vogliono andare a compiere il *jihad*, non sono interpretabili nella dialettica, tipicamente occidentale, tra "terrorismo" e "non-violenza".

Il *jihad* non è terrorismo: usa il terrorismo, ma è una tecnica di guerra complessa e caratteristica dell'universo islamico, una filosofia della guerra che ha numerose implicazioni nell'intera società islamica.

Loro, i *foreign fighters*, non si sentono "terroristi", anche se il Corano ordina di colpire i nemici di Allah con la paura e la frode ("la guerra è inganno", vv. 1-27, Sura 33, I Confederati), ma si percepiscono come militanti del *jihad*, che è una guerra

particolare, con le sue regole, la sua tattica, le sue tecniche di attacco o ripiegamento.

Il discorso ideologico con cui l'Occidente inganna sé stesso, Pace contro Violenza, Libertà contro Barbarie (e nemmeno il *jihad* è barbarie, ma un modo di far la guerra diverso dal nostro) oppure Pluralismo contro Totalitarismo islamico (fino ad arrivare al comico tentativo di creare un "fascismo islamico") sono strumenti di guerra psicologica con cui ci stiamo distruggendo da soli, perché ci inibiamo la reale comprensione del nemico.

Il contrasto contro il fenomeno dei *foreign fighters*, quindi, che sono parte integrante ed anzi l'avanguardia del *jihad* in Europa, è e sarà, per noi occidentali, difficile e, forse, impossibile.

Marco Giaconi

Le ambizioni di Mosca

L'UNIONE ECONOMICA EURASIATICA

di Emanuele Pignatelli

Nella vasta ed eterogenea regione eurasiatica, che va dai confini orientali dell'Europa fino a quelli occidentali della Cina, una volta appannaggio della sola Unione Sovietica, hanno ottenuto la loro indipendenza una decina di Paesi addossati gli uni agli altri, in un affollamento di tipo balcanico, dove una gran moltitudine di etnie, lingue, religioni e tradizioni si intrecciano e si confrontano da secoli in modo a volte violento.

Finché dominava l'Unione Sovietica, le tensioni soggiacevano al ferreo centralismo di Mosca e la logica della "sovranità limitata" permetteva con facilità di continuare la pratica, già avviata dagli Zar, di spostare interi territori da uno Stato all'altro, secondo le convenienze del momento.

Sono emblematici i casi della Crimea, "donata" da Kruschev nel 1954 all'Ucraina e del Nagorno-Karabash, trasferito d'imperio al controllo dello Stato islamico dell'Azerbaijan, malgrado la popolazione armena di fede cristiana che lo abita.

Fra gli elementi unificanti della regione vi è la diffusione della comune fede musulmana, anche se non sono mai mancate divisioni tra sunniti, maggioritari sulla carta, e sciiti, né quelle tra Islam moderato e disponibile al dialogo (soprattutto nelle province più vicine alla Cina, maggiormente a contatto con buddismo e confucianesimo) e forme di estremismo wahabita, sempre pronto a sostenere movimenti di liberazione locali.

L'Ambasciatore EMANUELE PIGNATELLI *ha ricoperto nel corso della sua carriera diplomatica importanti incarichi. Di rilievo quelli svolti presso l'Ambasciata d'Italia a Città del Messico, presso l'Ambasciata d'Italia a Parigi e presso la Rappresentanza permanente d'Italia a Bruxelles.*

Oltre la religione, anche altri stili di vita accomunano quelle terre, come la possibilità che una stessa etnia si trovi divisa tra più Stati da frontiere artificiali, l'insofferenza per il centralismo delle capitali, il potere paralizzante della corruzione, le pretese dei governanti (la cui prima generazione è tuttora composta da personaggi formatisi alle scuole sovietiche) di perpetuarsi al potere con continue elezioni e la dipendenza dalle forniture e dalle committenze russe.

Su questo caleidoscopio sociale ed approfittando dei particolarismi locali, si è proiettata la risoluta determinazione del Cremlino di chiudere la parentesi di debolezza seguita alla dissoluzione dell'Unione Sovietica e la decisa volontà di Putin di ricreare attorno alle frontiere caucasiche uno spazio economico e di sicurezza politica e militare, sul tipo di quello esistente all'epoca del defunto apparato sovietico, affidato a *partner* di fiducia e facilmente controllabili.

È la teoria "dell'estero vicino" che monopolizza l'attenzione del Presidente russo: la creazione di una "sfera di influenza privilegiata" è per lui il punto di partenza per recuperare a Mosca quella centralità politica di cui aveva goduto fino alla dissoluzione dell'Unione Sovietica ed a lui personalmente di consolidare la sua statura di *leader* internazionale, in grado di negoziare alla pari con Washington e con Pechino.

Il Presidente russo ed i suoi collaboratori militari e civili hanno lavorato con cura a questi obiettivi e dopo aver dedicato notevoli risorse umane e finanziarie rese disponibili dai cospicui proventi petroliferi ad aggiornare e potenziare l'apparato statale e militare russo, non hanno poi esitato ad ispirarsi a comportamenti ripresi dalla *guerra fredda* per ricostruire la mai dimenticata supremazia regionale russa attraverso la realizzazione di un'articolata rete di alleanze centroasiatiche, utile anche per respingere i tentativi della NATO e dell'Unione Europea di estendersi verso Est.

Grazie a questa politica di alleanze, quando nel 2014 la Russia è stata esclusa dal G8 ed è stato annullato il Vertice che avrebbe dovuto tenersi a Sochi a causa dell'annessione della Crimea, il Presidente russo si è preso la sua rivincita già un an-

no dopo, riunendo nel Luglio 2015 ad Ufa, piccolo centro sperduto nella steppa ai piedi degli Urali, un duplice vertice, al quale hanno partecipato una quindicina di Capi di Stato e di Governo del calibro della Cina, dell'India, dell'Iran e del Brasile: il vertice dei BRICS e quello dell'Organizzazione di Cooperazione di Shangai (OCS).

Nelle due occasioni Putin si è sforzato di mettere al centro dei negoziati la Russia e di approfittare della dichiarata volontà statunitense di disimpegno dallo scacchiere mediorientale per sottolineare come l'area centro-asiatica dovesse ormai considerarsi sottratta alle interferenze occidentali.

Il Capo del Cremlino ha spesso ripetuto che "chi vorrebbe ricreare l'Unione Sovietica è senza testa, ma chi non la rimpiange è senza cuore" e si è sempre mantenuto coerente con questa filosofia.

Il riconoscimento unilaterale dell'Abkatia e dell'Ossetia come Stati sovrani distaccati dalla Georgia, l'annessione della Crimea, l'appoggio militare ai separatisti russofoni del Donbass in Ucraina, il sostegno alla eterogenea striscia di terra moldava auto-proclamatasi Repubblica della Transnistria e lo stesso appoggio all'Azerbaijan musulmano contro la cristiana Armenia per il possesso del Nagorno-Karabash, fanno parte di un unico disegno per recuperare il controllo su territori che per trecento anni sono appartenuti alla Russia zarista e sovietica.

Un importante risultato in questa direzione è stato raggiunto nel 2010 con la costituzione dell'Unione Doganale Eurasiatica (UDE) tra Russia, Bielorussia e Kazakistan per l'abolizione delle barriere doganali interne. L'organismo prevedeva la creazione di uno spazio economico comune e di una apposita Commissione sul tipo di quella europea, in grado di negoziare con altri Stati e associazioni di Stati.

(1) L'Organizzazione per la Cooperazione di Shangai riunisce fin dagli anni 90 Russia, Cina e tre Paesi dell'Asia Centrale (Kazakistan, Kirghizistan e Tagikistan), ai quali qualche anno dopo si è unito anche l'Uzbechistan, con l'obiettivo di dare una risposta alle preoccupazioni dei Paesi dell'Asia centrale sui temi della sicurezza e, in particolare, per lottare congiuntamente contro terrorismo, separatismo e fondamentalismo. Dal 2003 il Gruppo ha inserito tra le sue attività la collaborazione culturale, economica ed energetica.

Con il passare del tempo, Mosca ha pensato di utilizzare l'UDE come base per un più ambizioso consorzio di Stati. che potesse coniugare finalità commerciali con obiettivi politici di più ampia portata e di sottrarre l'area al predominio del dollaro e dell'*Euro*, a tutto vantaggio del rublo.

Nel 2012 il Cremlino ha lanciato nuovi negoziati per la costituzione di una Unione Economica Eurasiatica (UEEA) da impostarsi come un contenitore flessibile all'interno del quale riaffermare la propria *soft power* regionale.

Nata formalmente il 29 Maggio 2014 con la firma ad Astana dell'Atto Costitutivo da parte dei Presidenti di Russia (Vladimir Putin), Kazakistan (Noursultan Nazarbaiev) e Bielorussia (Alexander Loukachenko), l'UEEA è entrata in vigore il 1° Gennaio 2015 ed alla stessa data vi ha aderito l'Armenia. Nel successivo mese di Agosto si è aggiunto il Kirghizistan ed attualmente l'organismo ricopre una superficie di 21 milioni di chilometri quadrati, con una popolazione di circa 180 milioni di persone.

Il PIL dei cinque Paesi, Russia compresa, è quasi un decimo di quello comunitario. Una simile disparità risente dell'incapacità dei Paesi post sovietici di adattare le proprie strutture produttive ai canoni di efficienza e dinamismo imposti dalla globalizzazione. A fronte di questa realtà, è interessante ricordare che l'Unione Europea a 28 è estesa soltanto 4,3 milioni di chilometri quadrati, ma ha una popolazione di oltre 503 milioni di persone.

Secondo i calcoli iniziali del Cremlino, l'UEEA avrebbe dovuto ricomprendere anche l'Ucraina che, con i suoi 45 milioni di abitanti, il suo sistema industriale e militare abbastanza competitivo secondo gli *standard* occidentali e la sua posizione alle porte dell'Unione Europea, avrebbe costituito il legame essenziale per quell'incontro Asia-Europa, tante volte accarezzato nella storia da Zar e capi sovietici.

La prospettiva di un accordo euro asiatico fu chiaramente presentato come un'alternativa alle tentazioni di Kiev di prendere in considerazione le proposte di associazione all'Unione Europea da una Russia decisa a preservare le proprie zone di influenza privilegiata immune da contaminazioni occidentali.

Le tensioni scoppiate nel 2014 a seguito dell'annessione del-

la Crimea e dell'appoggio di Mosca ai separatisti nel Donbass hanno irrimediabilmente allontanato l'Ucraina dai richiami eurasiatici russi.

La mancata partecipazione dell'Ucraina non è stata l'unica rinuncia alla quale il Cremlino ha dovuto piegarsi. Visto da Mosca, lo statuto dell'UEEA avrebbe dovuto prevedere l'introduzione a termine di una moneta unica, di una politica estera comune e l'attribuzione di una sola cittadinanza. L'andamento dei negoziati ha dimostrato che queste mete erano improponibili, sommerse dalla diffidenza dei potenziali *partner* nei confronti delle ambizioni russe e dalla diffusa sensazione che non sarebbe stato facile per i vari soggetti superare le divisioni politiche e le tensioni militari, che si trascinano da anni tra di loro e con Mosca.

Molte perplessità sono circolate in effetti nelle singole capitali a questo riguardo e fin dai primi negoziati sono apparsi evidenti gli scogli che si frappongono a più strette forme di integrazione regionale nello spazio ex sovietico:

– la debolezza del rublo, che ha prodotto pesanti riflessi negativi sulle monete nazionali ed una mal tollerata concorrenza dei prodotti russi, divenuti meno cari, sulle produzioni locali, che hanno alimentato il risentimento nei confronti dei russi;

– le sanzioni occidentali alla Russia, che hanno amplificato nei potenziali *partner* le paure per una caduta contemporanea dei commerci con Mosca e con l'Europa e che continuano a suscitare sospetti reciproci circa ripetute violazioni del complesso sistema di sanzioni e contro sanzioni che riguardano Mosca;

– le tensioni di confine tra Paesi, le cui etnie si intrecciano e si confondono in una rete inestricabile di rivendicazioni e di insofferenze, che tengono accesi antichi rancori reciproci;

– le ambiguità dei Paesi in bilico tra partecipazione al Dialogo di Partenariato Orientale dell'Unione Europea (oltre l'Armenia, che ha già deciso di aderire all'UEEA, vi sono Azerbaijan, Bielorussia, Georgia e Moldavia) e richiami alla solidarietà post sovietica;

– la difficoltà per molti Paesi di ammodernare i propri impianti industriali risalenti all'epoca sovietica e diventati sempre meno competitivi;

– la posizione evasiva di Mosca sulla concessione ai *partner* delle "quattro libertà di circolazione" (di persone, merci, capitali e servizi) e di permettere al gas kazako di accedere ai suoi gasdotti verso l'Europa.

L'opportunità di superare queste difficoltà, prima che altre se ne aggiungessero, ha indotto il Cremlino ad accettare talune limature alle proprie proposte iniziali e ad acconsentire al rinvio al 2018 della creazione di un mercato energetico unico ed al 2025 quella di una borsa comune dei prodotti petroliferi.

Malgrado queste limitazioni e la mancata partecipazione ucraina, la nascita dell'UEEA ha comunque segnato alcuni importanti punti a favore di Putin: ne ha ricavato nuovo smalto sul piano interno per la propria immagine di "riunificatore delle terre russe" ed ha fatto risaltare su quello esterno il risultato di aver tenuto l'Occidente fuori dalla formulazione di nuove politiche in Asia centrale. Le sue ambizioni sono state anche confermate dalla nomina di un ex Ministro dell'Industria russo alla presidenza dell'UEEA.

Viste dai *partner* UEEA, le cose appaiono meno lineari e la strada di una rinnovata integrazione post sovietica è da considerarsi ancora lunga e complicata.

Il Presidente kazako ha confermato questa impressione insistendo durante la stessa cerimonia di firma del Trattato che "questa Unione è solo economica", mentre quello bielorusso si è chiesto ironicamente se, aderendo all'UEEA, il suo Paese "sia salito sul Titanic o sull'arca di Noè".

Tenaci nella loro diffidenza, Nazarbaiev e Lukashenko hanno comunque tenuto a ribadire l'indipendenza della propria politica estera recandosi separatamente a Kiev a fine 2014, a pochi giorni di distanza l'uno dall'altro, alla vigilia dell'entrata in vigore dell'UEEA, per confermare la loro opposizione alla chiusura commerciale con l'Ucraina e la propria indipendenza dalle scelte di Mosca.

Al di là delle affermazioni di principio, per il Presidente bielorusso si è trattato anche di dare un senso al ruolo di mediazione svolto da Minsk nei negoziati di pace sull'Ucraina tra Russia, Ucraina, Francia e Germania ed allo stesso tempo

di assicurarsi della disponibilità di Kiev a proseguire negli acquisti di carbone bielorusso. Il Presidente kazako ha voluto, invece, verificare una volta di più l'appoggio ucraino al passaggio sul proprio territorio dei gasdotti verso la Turchia e l'Europa.

Posto di fronte a queste ed altre forme di diffidenza regionale, Putin ha cercato di rassicurare i *partner* affermando che "l'Unione non mette in discussione la sovranità dei Paesi aderenti".

Per quanto fragile ed incerta, l'UEEA pone comunque una sfida al mondo e non può essere sottovalutata.

Bruxelles non potrà più negoziare bilateralmente con i singoli membri accordi ed intese doganali e commerciali, ma dovrà farlo con l'intero blocco dell'Unione, vista la competenza che gli è stata riconosciuta di fissare norme comuni per i suoi membri. Anche il dialogo con i Paesi partecipanti al Partenariato Orientale dell'Unione Europea dovrà essere aggiornato ed i suoi vantaggi dovranno essere resi più evidenti ed immediati.

Per l'Italia, l'iniziativa eurasiatica rappresenta, pur con tutte le sue tensioni interne, un'area di interesse commerciale strategico, dato che nell'area UEEA operano circa 700 imprese italiane, 600 delle quali nella sola Russia ed una sessantina nel Kazakistan. Dei 25 miliardi di *Euro* dell'intercambio 2015 dei Paesi UEEA con il resto del mondo, il nostro Paese vi ha partecipato per il 3 per cento del totale (secondo nell'Unione Europea alla sola Germania).

Non è soltanto il mercato europeo ad interessare l'Unione e l'organismo ha già iniziato a guardarsi in giro per stringere nuovi accordi con altri Paesi. Nel 2016 è stato sottoscritto un accordo doganale con il Vietnam, che prevede l'ingresso a tasso zero di una sessantina di articoli. Negoziati e conversazioni sono anche state avviate con Cina, Cile, Corea del Sud e Singapore.

Emanuele Pignatelli

TEMPI DIFFICILI PER RIYADH

di Paolo Migliavacca

C'è un futuro per la vecchia monarchia saudita? E quale? L'ascesa al trono dell'81enne re Salman bin Abd al-Aziz Al Saud, succeduto il 23 Gennaio 2015 al fratellastro Abdallah, sembra aver impresso una svolta decisa alla storia del gigante politico-energetico del Golfo Persico.

Salman ha rapidamente consegnato le chiavi della gestione del Paese al figlio 31enne Mohammed bin Salman nominandolo, dopo appena tre mesi di regno, Vice Principe Ereditario (secondo in linea di successione dietro al cugino Mohammed bin Nayef), Vice Primo Ministro e titolare del dicastero della Difesa - il più giovane al mondo a ricoprire questo ruolo cruciale, che gli conferisce il controllo di un potente apparato militare e quindi, indirettamente, la capacità di condizionare gli equilibri interni di una casa regnante formata ormai da svariate migliaia di membri (1).

Ma soprattutto, grazie alla carica di Presidente del Consiglio per gli Affari Economici e lo Sviluppo, gli ha attribuito l'esplicito compito di guidare la modernizzazione e la diversificazione economica del Paese.

Tale processo non potrà non avere riflessi anche sull'arcaica struttura politica su cui poggia il regime. Esso è stato giudicato ormai indifferibile dopo che gli Stati Uniti, durante l'ultimo quadriennio di Barak Obama, hanno inviato chiari segnali di

(1) Le stime in materia sono molto vaghe e aleatorie, poiché la famiglia reale dei Saud è vecchia di oltre due secoli. Il fondatore dell'attuale Regno, Abdulaziz Ibn Saud (1876-1953), ebbe 45 figli maschi e un imprecisato numero di femmine; l'ultimo re, Abdallah, generò "almeno" 35 figli. Grazie anche alla poligamia, largamente praticata, si conterebbero quindi da 4mila a 6.750 principi e circa 30mila parenti collaterali stretti (rami cadetti), che potrebbero salire addirittura a 60mila dopo il 2020 (Cfr. *Saudi Arabia's House of Cards*; Forbes; July 13, 2010). Altre stime parlano, più genericamente, di 15mila "altezze reali" (Cfr. "Palace coop"; *The Economist*, 14 Marzo 2014).

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.*

volersi disimpegnare sempre più dal Medio Oriente, assumendo, anche per effetto del dilagare del terrorismo scatenato dall'Isis, una posizione più equidistante nell'eterno conflitto scita-sunnita e, di conseguenza, tra i "campioni" dei due campi, Iran e Arabia Saudita, congelando, nei fatti, l'alleanza bilaterale tra Washington e Riyadh durata oltre 70 anni (2), uno dei pochi punti fermi nel tormentato panorama mediorientale.

La rivoluzione economica

Le novità in materia non si sono fatte attendere. In campo economico, nell'Aprile 2015 è stato lanciato il *National Transformation Plan*. Meglio noto come progetto *Vision 2030* dalla data entro la quale dovrebbe essere completato, il Piano (costato ben 1,25 miliardi di dollari soltanto in consulenze incamerate dalle maggiori aziende mondiali del settore: Deloitte, McKinsey, KPMG, PwC) ha l'obiettivo di ridurre la straripante dipendenza dall'estrazione d'idrocarburi (che attualmente genera il 90 per cento delle esportazioni, l'87 per cento delle entrate statali e il 42 per cento del Pil) attraverso una radicale diversificazione della struttura produttiva.

Ciò dovrebbe avvenire mediante la privatizzazione di alcuni settori finora ritenuti rigorosamente riservati allo Stato e culminare nell'immissione sul mercato azionario del 5 per cento di *Aramco*, il vero nucleo centrale del potere politico-energetico del Paese, poiché detiene riserve di greggio per 266 miliardi di barili, pari al 16 per cento del totale convenzionale mondiale.

Prevista nel 2018, tale quotazione, di gran lunga la maggiore della storia delle borse mondiali, dovrebbe far affluire risorse

(2) Il 14 Febbraio 1945, a bordo dell'omonimo incrociatore alla fonda nei Laghi Amari, lungo il canale di Suez, il Presidente americano Franklin D. Roosevelt (che sarebbe deceduto appena due mesi dopo) e il Re saudita Ibn Saud firmarono il cosiddetto "accordo del Quincy", in base al quale gli Stati Uniti avrebbero fornito armamenti moderni e addestramento all'esercito saudita in cambio dell'apertura di una base militare (Dhahran, la prima americana nella regione), della garanzia di un flusso costante del petrolio regionale e dello sviluppo esclusivo per 60 anni delle risorse di idrocarburi del Paese.

Pur con alcune tensioni occasionali (come l'embargo del greggio verso l'Occidente negli anni '70), l'accordo è stato onorato da 12 Presidenti americani e 6 Sovrani sauditi.

vitali nelle impoverite casse statali. Secondo fonti del Regno saudita, *Aramco* è, infatti, valutata ben 2.000 miliardi di dollari (3), mentre altre stime, ad esempio quella di *Wood Mackenzie Ltd* (4), riducono fortemente la cifra a 400 miliardi e, quindi, il potenziale incasso effettivo (5).

Per evitare le crisi cicliche del settore petrolifero, *Vision 2030* prevede, inoltre, di portare gli introiti dei principali settori non energetici (miniere, turismo religioso e servizi finanziari) a 100 miliardi di dollari l'anno entro l'inizio del prossimo decennio, creando 6 milioni di posti di lavoro per il 2030. Il fine ultimo è di preparare il passaggio a un sistema produttivo post-energetico che collochi l'Arabia Saudita tra le prime dieci economie mondiali.

Il deciso aumento degli introiti statali è divenuto indispensabile perché è fallita la "scommessa" energetica, tentata da Riyadh alla fine del 2014: mandare fuori mercato i principali concorrenti petroliferi mondiali (gli Stati Uniti con il loro *shale oil* prodotto mediante la "fratturazione idraulica", ma anche vari altri Paesi membri del cartello dell'Opec, Iran in testa, i cui greggi convenzionali hanno costi di produzione superiori a quelli sauditi) estraendo enormi quantità di greggio, fino a 10,64 milioni di barili al giorno, mb/g, nel Novembre 2016.

Il guadagno di alcune quote di mercato è stato infatti pagato dall'Arabia Saudita con un drastico crollo dei corsi del greggio (6) e, quindi, dei propri introiti (da 247 miliardi di dollari nel 2014 a 130 miliardi nel 2015 e a poco più di 100 lo scorso anno).

Ciò ha causato forti scompensi nei bilanci statali: 98 miliardi di dollari il *deficit* nel 2015, 79 miliardi nel 2016, con una stima di altri 53 per 2017, mentre, in rapporto con il Pil, il passivo è risultato rispettivamente di -15, -11,5 e -7,7 per cento:

(3) *Financial Times,* 19 Maggio 2016, pag. 7.

(4) Javier Blas and Wael Mahdi, *Saudi Arabia's Oil Wealth Is About to Get a Reality Check*, Bloomberg, Feb. 23, 2017.

(5) In Marzo il Ministro saudita del petrolio, Khalid al-Falih, ha previsto che la valutazione oscillerà tra 1.000 e 1.500 miliardi. La cifra più probabile, secondo molti analisti, sarà invece intorno a 1.000 miliardi di dollari.

(6) Da 114 dollari al barile nel Maggio 2014 fino al di sotto di 30 dollari all'inizio del 2015.

soltanto nel 2020 è previsto che i conti tornino in pareggio. Di fronte a un simile tracollo, Riyadh è stata costretta a fare marcia indietro, promuovendo, alla fine di Novembre 2016, un'intesa (inizialmente semestrale, ma che con tutta probabilità verrà prorogata) tra l'Opec e i principali produttori mondiali per ridurre globalmente l'estrazione di 1,2 mb/g al fine di riequilibrare il mercato e far risalire le quotazioni.

Ciò rappresenta una sconfitta politica, poiché l'arci-nemico iraniano ha ottenuto un rialzo della sua quota produttiva (per quanto simbolico, pari a 90mila barili al giorno), mentre l'Arabia Saudita si è accollata il taglio più elevato (0,486 mb/g). E una vittoria di Pirro economica, poiché questa faticosa manovra ha fatto risalire i prezzi di neppure 10 dollari al barile, stabilizzandoli intorno a "quota 50": troppo poco per ripristinare un significativo flusso d'introiti nelle casse statali.

Forse non per caso, in Ottobre 2016 il Governo saudita aveva deciso di emettere obbligazioni a 5, 10 e 30 anni per 17,5 miliardi di dollari (andate a ruba grazie anche a rendimenti superiori a quelli dei corrispondenti titoli del debito americano, segno comunque che il Regno gode ancora di ampia fiducia sui mercati), dopo aver rastrellato altri 18 miliardi nel primo semestre 2016, con un debito totale che ha raggiunto i 200 miliardi di dollari (31 per cento del Pil).

Le conseguenze sociali

L'ambizione di Vision 2030 di essere una "rivoluzione thatcheriana" - secondo quanto ha dichiarato lo stesso Mohammed bin Salman (7) - nella quale l'enfasi è posta sulla redditività dei progetti e sui conti statali in ordine, con la conseguente necessità di adottare dure misure di austerità, minaccia di alterare i delicati equilibri socio-economici del Regno.

La drastica "ristrutturazione" economica che ne consegue sarà infatti pagata soprattutto dai cittadini sauditi: per la prima volta conosceranno le tasse sui redditi personali (anche se è stata smentita la loro rapida introduzione) e l'Iva, imposte

(7) "Interview with Muhammad bin Salman" *The Economist*, Jan 6, 2016.

adeguate sui prodotti di lusso e l'aumento di quelle sull'impiego di manodopera straniera (oggi circa il 50 per cento del totale), la quale dovrà acquistare il permesso di residenza temporanea.

In particolare, il sistema di *welfare state*, finora sontuoso soprattutto per la sanità e l'istruzione, sarà fortemente ridotto per tutti i sudditi. Il primo segno dell'arrivo di tempi più duri è stato l'aumento del 50 per cento del prezzo della benzina, che prima costava appena 16 centesimi di riyal al litro (circa 5 centesimi di *Euro*!), seguito da quello del gasolio e dell'elettricità.

E non è affatto escluso che, se la situazione finanziaria non migliorasse rapidamente, siano a rischio anche gli ingenti sussidi statali ad altri beni di prima necessità (cibo, acqua, farmaci), finora venduti a prezzi simbolici. Nel frattempo, gran parte delle cure mediche, che a scelta potevano essere effettuate gratuitamente all'estero, è stato cancellato o reso a pagamento.

«Esistono grossi problemi sociali - denunciava nel 2016 Liisa Liimatainen, una delle più accreditate studiose occidentali del mondo saudita -. La disoccupazione giovanile è ad altissimi livelli. Il Ministero del Lavoro ha buttato fuori [dal Paese] almeno un milione di lavoratori illegali a partire dal 2013.

Questa operazione continua ancora. La finalità è creare spazio al lavoro per i sauditi disoccupati. Anche la mancanza di case è un grosso problema: secondo alcune fonti, addirittura circa il 60 per cento dei sauditi non avrebbe un'abitazione decente. I problemi di povertà toccano circa 40 per cento della popolazione» (8).

Entro il 2030 l'Arabia Saudita dovrà far posto ad altri sei milioni di 15enni e si stima che cercheranno lavoro quattro milioni di cittadini in più.

Quello stesso lavoro che fino a un paio di anni fa era praticamente snobbato dai sauditi, ai quali bastava, per vivere alla grande, sottopagare, privandoli di ogni diritto sindacale, 9 milioni di lavoratori immigrati per svolgere professioni manuali (dall'idraulico all'elettricista, fino al benzinaio o all'infermiere)

(8) "Quattro chiacchiere sulla situazione in Arabia Saudita con Liisa Liimatainen", *Huffington Post*, 11 Gennaio 2016.

ritenute troppo umili e socialmente indecorose. Già oggi la disoccupazione ufficiale è al 12 per cento, ma quella reale pare nettamente superiore, probabilmente quasi doppia. I giovani senza lavoro sotto i 25 anni superano il 30 per cento.

Le conseguenze politiche

Di fronte a questa difficile prospettiva socio-economica, le implicazioni politiche che ne derivano appaiono assai complesse e gravide di rischi. La crisi petrolifera e le misure di austerità in fase di adozione sembrano in grado di scavare - tra la gigantesca famiglia reale e la fascia di *grand commis* e beneficiati diretti dalla Monarchia (stimabile in non più del 10 per cento del totale della popolazione, pari a 28 milioni di persone) da un lato e il resto della società dall'altro - un solco che potrebbe rapidamente rivelarsi incolmabile, minando definitivamente la stabilità del Paese.

Finora, infatti, il Regno saudita si è retto su un tacito patto rispettato con scrupolo dai due contraenti: i sudditi si disinteressano della politica, lasciata fiduciariamente nelle mani dell'*élite* dirigente; in cambio, questa assicura ogni tipo di favore socio-economico, impiegando a tal fine una quota cospicua dei proventi dell' "oro nero" ed esentando di fatto gran parte dei sudditi dalla necessità di lavorare; oppure assicurando loro un comodo impiego pubblico (gli addetti del settore sono circa 2,3 milioni, oltre la metà del totale dei lavoratori stipendiati sauditi).

La "rivoluzione thatcheriana" delineata da Mohammed bin Salman, oltre a ridimensionare largamente questa sorta di "regno di Bengodi" (9), richiede di fatto che i sudditi si trasformino in cittadini-lavoratori e cittadini-imprenditori.

Se essi, d'ora in poi, dovranno pagare tasse e imposte per ricevere una serie più ridotta di servizi, appare inevitabile che richiedano di poter verificare come è speso il loro denaro. Il che implica la creazione di forme di controllo istituzionali, quindi la

(9) Il 26 Settembre 2016 un Decreto reale ha disposto la decurtazione del 20 per cento degli stipendi pubblici, compresi quelli dei Ministri, e l'adozione di forti tagli a molti *fringe benefits*, come "auto blu", biglietti aerei, ristoranti e ospedali gratuiti.

concessione di diritti politici per partecipare alle scelte di fondo del Paese. Non appare più fantapolitica l'ipotesi che la molla che nel 1776 portò 13 colonie americane a ribellarsi al dominio britannico, all'insegna del grido di battaglia "nessuna tassa senza rappresentanza politica", sia pronta a scattare di nuovo contro una delle ultime Monarchie assolute.

Nel caso saudita, quel grido oggi risuonerebbe aggiornato così: «Se ci togliete i *benefit* e la vita dorata finora garantitaci (10), allora vogliamo poter decidere anche noi sull'impiego degli enormi introiti della rendita petrolifera». La richiesta di partecipazione politico-sociale sfocia inevitabilmente in una parola finora inusitata e aborrita per l'immobile mondo saudita: democrazia.

Con tutto il corollario di conseguenze devastanti che essa comporta per il sistema assolutista finora in vigore: Costituzione liberamente approvata, Stato di diritto in cui vi sia separazione dei poteri, libere elezioni, libertà di manifestazione del pensiero e di associazione politica, dell'insegnamento e perfino (ma in tempi non certo rapidi) della pratica religiosa, finora coartate dalla spietata *sharia'a* (11).

Le conseguenze saranno quindi profonde pure sul costume sociale e il sistema religioso: la Monarchia dovrà fare concessioni sostanziali (12) al mondo femminile, finora totalmente escluso dalla vita pubblica, che chiede crescente parità giuridica con l'uomo (13) e diritti in campo lavorativo (oggi solo il 22 per

(10) La "Legge fondamentale dell'Arabia Saudita" (una sorta di Costituzione "ottriata" dall'allora re Fahd il 31 Gennaio 1992) prevede, all'articolo 27 del Capitolo 5, il diritto dei cittadini sauditi a un sistema di "sicurezza sociale" quasi totalmente finanziato con i ricchi proventi petroliferi.

(11) Un'idea della durezza del sistema si può comprendere da questo fatto: dal 2014 l'ateismo è equiparato al terrorismo ed è passibile della pena di morte.

(12) Un Decreto reale del 2011 ha concesso alle donne, pur con diverse e cavillose limitazioni, l'elettorato attivo e passivo a livello di Consigli comunali (organi, peraltro, dotati di scarsissime competenze e peso politico), diritto che è stato esercitato per la prima volta nel Dicembre 2015.

(13) In base all'interpretazione locale della Sharia'a, le donne saudite non possono viaggiare sole (per farlo - anche in presenza di uno stato grave di necessità, come una visita medica in una città diversa da quella di residenza - devono essere munite di un'autorizzazione scritta di un tutore maschio), guidare un auto, aprire un conto corrente, lavorare nel settore petrolifero. Secondo un diffuso proverbio locale, «una donna non possiede che il suo velo e la sua tomba».

cento delle donne saudite ha un'occupazione retribuita). E permettere, su un piano più generale, l'esercizio dei diritti umani più elementari, in un Paese noto finora per essere agli ultimi posti nelle classifiche del loro rispetto.

Ma andrà soprattutto chiarito, prima di qualunque apertura in chiave "democratica", il rapporto ambiguo e opaco che intercorre tra la dinastia e il potere religioso wahabita (14), che interpreta e custodisce l'Islam, la religione ufficiale di Stato.

La Monarchia è ferma ufficialmente da tre secoli nella difesa di questa corrente del pensiero islamico-sunnita, la cui radicalità puntella il conservatorismo politico-sociale ufficiale, anche perché ne ha ricevuto in cambio una costante legittimazione religiosa.

Abbinata al fatto di controllare i due luoghi più sacri dell'Islam, la Mecca e Medina (il principale titolo vantato dai Saud verso i loro sudditi e il mondo esterno è di essere i "custodi e difensori dei luoghi santi"), questa "stampella" religiosa ha dato alla casa reale un prestigio finora indiscusso in tutto il mondo musulmano, almeno quello di professione sunnita. E quindi un potere politico formidabile. Chiaro, perciò, che ogni indebolimento dell'uno andrà a discapito dell'altro: *simul stabunt, simul cadent.*

Tante scommesse sul futuro

Il quadro fin qui delineato appare composto da molti elementi d'incertezza e di rischio, per superare i quali la Monarchia, sulla spinta del decisionismo di Mohammed bin Salman, ha risposto con una sorta di grandiosa scommessa globale sul futuro dell'Arabia Saudita e sul suo stesso potere. La casa reale, vedendo sgretolarsi le certezze politico-economiche su cui aveva creduto di fondare per tempi ... coranici un prospero futuro, ha recepito la necessità di rinnovare il Paese. Ma le mosse finora

(14) Fondato da Muhammad ibn al-Wahhab nel corso del XVIII secolo, il movimento si distingue per l'interpretazione più letterale e rigida possibile del testo coranico. Tutti i musulmani che non lo adottano sono in odore di eresia e paganesimo. È, di fatto, la sola pratica ammessa della religione islamica nel Paese.

compiute in quella direzione sembrano più frutto di azzardo che di lucida analisi (15).

E infatti, al tavolo da gioco a cui si è idealmente seduto nell'ultimo biennio Mohammed bin Salman, sono già avvenute alcune perdite importanti.

Sul piano economico, come abbiamo accennato, è fallita l'idea di mandare fuori mercato i greggi degli altri produttori rivali mediante una forte sovrapproduzione, tanto che in Dicembre 2016 è stata effettuata una vistosa retromarcia, con il ritorno alla linea tradizionale, usata più volte nei decenni passati per riequilibrare il mercato petrolifero, che prevede tagli estrattivi concordati con tutti i principali produttori internazionali, anche esterni all'Opec.

Ma,come abbiamo visto, non è detto che basti: il greggio è tornato a "quota 50" a causa dell'eccesso di produzione americana di *shale oil*, che ha retto assai meglio del previsto la scommessa concorrenziale saudita. Questa "andata a Canossa" dell'Opec, di cui Riyadh costituisce da sempre il "padrone" assoluto, rappresenta comunque un'ulteriore conferma della marginalità del Cartello, sia come forza economica, sia come centro di potere politico.

Sui conti sauditi pesano, inoltre, di alcune centinaia di miliardi di dollari di mancati introiti. Danno destinato a protrarsi se le quotazioni resteranno depresse agli attuali livelli. Il *deficit* appare certo sopportabile per le sempre ricche casse statali (nel Gennaio 2017 vi erano riserve per 525 miliardi di dollari, con una perdita di un centinaio di miliardi in un anno), se non fosse che il piano di austerità e diversificazione, lanciato per uscire dalle forche caudine dell'eccessiva dipendenza dal petrolio e dal rischio di un'ulteriore crescita dell'indebitamen-

(15) L'accusa, verso il figlio del Re, di essere una sorta di avventuriero non riflessivo è partita da un *report* del Dicembre 2015 dei Servizi segreti tedeschi (*Bundesnachrichtendienst*, BND), secondo cui «La tradizionale prudenza della famiglia reale è stata sostituita da una politica interventista impulsiva» verso i Paesi arabi della regione per sostenere la *leadership* saudita.

(Cfr. http://www.globalsecurity.org/military/world/gulf/sa-forrel.htm). Tesi sposata in pieno dal columnist canadese Gwynne Dyer con un articolo dall'eloquente titolo "Un giocatore d'azzardo alla corte saudita" (L'Internazionale, 17 febbraio 2017, pag. 34).

to internazionale, comporta - come si è accennato - la necessità di cospicue concessioni politico-sociali, alle quali un sistema di stampo feudale come quello saudita difficilmente reggerà senza forti scosse.

Due rovesci dolorosi

La nuova dirigenza saudita, in particolare il rampante Mohammed bin Salman, ha inoltre perso due partite importanti sul piano geo-politico regionale: le scommesse tentate in Siria e in Yemen.

Nel primo Paese l'obiettivo saudita, proclamato a tutto il mondo arabo, di abbattere il regime nemico di Bashar al Assad è chiaramente fallito: il *raiss* siriano è tuttora saldamente in sella, come ha dimostrato riconquistando Aleppo, e i ribelli "moderati", che dovevano abbatterlo con il sostanziale sostegno saudita, sono passati quasi tutti, con molte armi e ricchi bagagli, all'Isis (peraltro anch'esso largamente appoggiato in forma indiretta da Riyadh, con finanziamenti e sostegno logistico che oggi risultano molto imbarazzanti), oppure sono svaniti nel nulla.

Mosca, avversario storico anche sul piano energetico, si è saldamente reinstallata nella regione. Mentre l'arci-nemico Iran - attraverso la Siria, di cui resta uno dei principali puntelli - mira a insediarsi stabilmente anche in Libano, aprendo una temibile finestra sul Mediterraneo e diventando nel contempo, agli occhi della masse arabe, l'unico vero campione rimasto nel campo islamico a combattere sul campo il "nemico sionista".

La probabile, prossima fine del Califfato come Stato di fatto vedrà dunque vincitori, in maggiore o minore misura, tutti i principali avversari del Regno saudita, costituendo una disfatta geo-politica senza precedenti per Riyadh.

In Yemen, dove per la prima volta si è misurato sul campo nelle vesti di Ministro della Difesa, Mohammed bin Salman sta cogliendo un altro doloroso insuccesso.

Pagato, per di più, a caro prezzo, in termini sia economici sia politico-militari. La rivolta della minoranza Huthi (di tendenza sciita) e delle forze legate all'ex Presidente Ali Abdullah

Saleh, insediate a Sana'a, nel Nord, contro quelle del Presidente "legale" Abd Rabbuh Mansur Hadi, con base ad Aden, nel Sud, (situazione che ripercorre la storica divisione del Paese e la lunga guerra civile combattuta negli anni '60 del secolo scorso), nel Marzo 2015 ha fornito all'Arabia Saudita il pretesto per mobilitare una folta coalizione militare con i Paesi alleati del Golfo (tranne l'Oman), cui si sono aggiunti Marocco, Egitto, Giordania, Pakistan e Sudan (con contingenti simbolici e qualche aereo), con l'appoggio logistico degli Stati Uniti.

Benché lo schieramento sia stato massiccio (ben 150mila uomini e un centinaio di velivoli), le operazioni militari non sono affatto andate bene per Riyadh.

Malgrado il nome attribuito alle due operazioni militari distinte lanciate, *Decisive Storm* e *Restoring Hope*, che suona assai ironico dopo un biennio di guerra sanguinosa senza un vero vincitore, gli Huthi continuano a occupare gran parte del Nord del Paese, compresa l'ex capitale Sana'a, hanno attaccato più volte il territorio saudita e minacciano le rotte commerciali, vitali per l'Occidente, che attraversano il mar Rosso, dove varie navi, militari e civili, sono state colpite da missili forniti (pare) dall'Iran.

Inoltre, la coalizione saudita ha arruolato di fatto tra le forze al suo fianco, in quanto sunnita, la locale sezione di al Qaida. Cosa che dovrebbe provocare quanto meno un certo disagio politico-morale al "grande tutore" americano dell'alleanza.

Il tutto a un costo elevatissimo, tanto umano (almeno 10 morti, 40mila feriti, 2,5 milioni di sfollati e oltre tre quarti dei 20 milioni di yemeniti a rischio permanente di carestia, secondo stime dell'ONU) (16), quanto militare. L'onere dell'intervento, che grava tutto sulle finanze saudite, è stimato in 50/60 miliardi di dollari l'anno, cui vanno sommati gli 83,5 miliardi del bilancio generale della Difesa (pari al 4,5 per cento del totale mondiale, più di quanto spendono Francia e Gran Bretagna, che pure dispongono di un complesso arsenale nucleare).

Ciò significa che Riyadh destina dal 20 al 22 per cento del

(16) Ahmed al-Haj, "Yemen civil war: 10,000 civilian killed, 40,000 injured in conflict, UN reveals", *The Indipendent*, Jan 27, 2017.

proprio Pil alla spesa militare: una quota superata solo dalla Corea del Nord.

Ma - se è concesso un amaro sarcasmo - con risultati sicuramente migliori, poiché Pyongyang è riuscita a realizzare un arsenale temibile, dotato di armi atomiche, missili a lungo raggio e ora anche vettori lanciabili da sottomarini.

Colosso regionale subalterno?

Cosa dobbiamo attenderci, nel prossimo futuro, dall'Arabia Saudita? Le linee-guida dell'azione internazionale di Riyadh dovrebbero restare immutate: difesa degli interessi arabi (ma solo di quelli sunniti), ulteriore avanzamento dell'integrazione dei sei Paesi del Consiglio di Cooperazione del Golfo (17) (benché l'Oman appaia sempre più ai margini del progetto e abbia assunto una posizione equidistante nell'eterna contesa con l'Iran), restare punto di riferimento del mercato mondiale del petrolio. Ma per ognuno di questi obiettivi vi sono notevoli difficoltà che ne ostacolano la realizzazione.

L'aspirazione di essere il campione del fronte sunnita si scontra con l'analoga e più antica ambizione dell'Egitto (e infatti, da quando al Cairo è salito al potere il Generale Abd al-Fattāḥ al Sisi, i rapporti bilaterali sono divenuti molto tesi).

Inoltre, l'Iran è uscito oggettivamente rafforzato dall'accordo stipulato con l'Occidente per il controllo delle sue attività nucleari. Nonostante la dichiarata volontà di Donald Trump di denunciarlo, è probabile che in parte sopravviva, per quanto depotenziato. La fine di molte delle sanzioni economiche, che tutti nei fatti auspicano (tranne Israele), costituisce però un successo formidabile per il Paese-guida degli sciiti (18).

(17) Già da un biennio hanno realizzato un mercato unico sul piano commerciale e puntano a dotarsi di una moneta comune, il Khalījī.

(18) Soltanto in campo aviatorio, lo scorso anno Boeing ha firmato un contratto per vendere a Teheran 80 velivoli di varia tipologia, per un valore di 17,6 miliardi di dollari, da consegnare tra il 2017 e il 2025. Il consorzio europeo Airbus non è stato da meno, piazzando un ordine di 118 aerei, per un valore di 22,8 miliardi di *Euro*. La consistenza di questi due mega-contratti fa dubitare che l'Occidente rinuncerà a un simile *business*. Cfr. Jon Gambrell, "US grant Airbus, Boeing permission to sell aircraft to Iran", *Us News & Wolrd Report*, Sept. 22, 2016.

I Paesi del Golfo restano allineati a Riyadh più per il timore dell'Iran che per una reale volontà di cooperazione comune, temendo l'evidente volontà egemonica saudita. E sul fronte energetico, malgrado l'Arabia rigurgiti di greggio, l'antica supremazia è scalfita nei fatti dall'ingresso sui mercati dei produttori di *shale oil*, che appare destinato ad alterare a lungo gli antichi equilibri a sfavore del petrolio convenzionale prodotto da Riyadh.

Infine, su un piano più globale, il rapporto con gli Stati Uniti, cruciale per il Paese, è uscito seriamente danneggiato dalla due Presidenze di Barak Obama. E non sembra bastare a rabberciarlo a sufficienza l'arrivo alla Casa Bianca di una figura un po' più amica come Donald Trump.

Questi, almeno a parole, classifica anch'esso come nemico il regime sciita iraniano (musica per le orecchie di Riyadh), ma nella regione ha scelto come riferimento-cardine dei suoi interessi Israele, non l'Arabia Saudita. Vero è, però, che da tempo si è instaurata una sorta di alleanza di fatto tra Riyadh e Tel Aviv (19), negata con ostinazione da entrambe le parti perché tuttora giudicata "contro natura" dalle rispettive opinioni pubbliche eppure concreta e operante. Addirittura allargata, in via sperimentale, ad alcuni Paesi islamici alleati sul piano militare (20).

«Tel Aviv e Riyadh non si considerano più nemici "senza se e senza ma". Le dichiarazioni a questo proposito dei rispettivi Ministri degli Esteri, Lieberman e Al Jubeir, rilasciate a Febbraio 2017 alla Conferenza sulla Sicurezza di Monaco [di Baviera, ndr] rasentano il corteggiamento reciproco.

A questo si aggiungono i contatti segreti informali tra israeliani e sauditi segnalati dalla stampa araba, le voci della prossima apertura di una sede diplomatica saudita a Tel Aviv, i voli diretti introdotti tra Arabia e Israele e la sempre meno os-

(19) Presto dovrebbe essere sostituita da Gerusalemme, almeno secondo gli intenti di Trump, nel ruolo di capitale riconosciuta a livello internazionale.

(20) Tra il 16 e il 26 Agosto 2016 un imprecisato numero di aerei israeliani, pakistani e degli Emirati Uniti ha preso parte, fianco a fianco, all'esercitazione "Red Flag" che si svolge annualmente presso la base aerea americana di Nellis (Nevada), simulando in particolare attacchi aerei "ogni tempo" in profondità su "territori nemici" (iraniani?). (Cfr. Yaakov Lappin, "Israeli Air Force takes part in US drill with Pakistan, United Arab Emirates", *The Jerusalem Post*, September 1, 2016).

cura collaborazione militare mediata dagli Stati Uniti. Il colloquio e la stretta di mano tra il Ministro della Difesa israeliano Moshe Ya'alon e il principe saudita Faisal al Saud alla Conferenza di Monaco sono, in questo senso, emblematici» (21).

Questi sviluppi, tuttavia, assegnano al Paese un ruolo subalterno agli Stati Uniti assai più di quanto sia avvenuto nei decenni passati e anche la continuazione della "crociata" anti-sciita (e quindi anti-iraniana) oggi richiede il sostanziale sostegno politico-militare israeliano.

Una doppia subordinazione che, accanto alle evidenti velleità dell'Egitto di riacquistare una posizione di *leadership* laica del mondo arabo e al ritorno in forze nella regione di Mosca, confinano l'Arabia in un ruolo più defilato rispetto ad alcuni decenni or sono.

In questo contesto, quindi, si rafforza il timore di "fughe in avanti" del nuovo gruppo di potere, specie di Mohammed bin Salman: il tentativo, vecchio come la Storia, d'inventarsi scorciatoie in apparenza facili, che possano distrarre l'opinione pubblica, interna ma anche internazionale, dal cumulo di problemi finora accennati. Qualcosa, magari, ancor più ampio e pericoloso di quanto tentato in Yemen.

Come ricorda l'analista canadese Gwynne Dyer (22), «il problema è che Mohammed bin Salman ha fretta di ottenere risultati. Se è arrivato così in alto a un'età così giovane, è solo grazie al sostegno di suo padre, re Salman... Ma il re ha 81 anni e suo figlio non è sicuro di essere il suo erede. Di solito il successore al trono saudita non è il figlio del re, ma un principe di alto rango scelto dai suoi pari come il più adatto a regnare. L'attuale principe ereditario, Mohammed bin Nayef, ha 53 anni. Il titolo di vice principe ereditario non esisteva prima e anche questo bin Salman lo deve a suo padre. Per avere qualche possibilità di salire al trono quando Salman morirà, il principe Mohammed bin Salman deve dimostrare in fretta di meritare l'incarico» più di altri.

(21) Giampiero Venturi," Israele e Arabia Saudita, l'abbraccio che spaventa l'Iran", *Difesa on Line*, 24 Febbraio 2017.

(22) Vedi nota 15, *ibidem*.

Nulla di più facile, perciò, che sia tentato di ripetere, più in grande, scommesse rischiose come quelle tentate (e fallite) finora. Con una posta in gioco ogni volta più alta, nel tentativo di centrare finalmente un successo che chiuda la bocca a tutti e lo legittimi al vertice del Paese. E che presto lanci di nuovo il dado.

Ad esempio, sostenendo il progetto degli Emirati Uniti di creare una grande base aero-navale a Berbera nel Somaliland (l'ex Somalia britannica divenuta sostanzialmente indipendente da Mogadiscio), con l'obiettivo di controllare gli stretti di Bab el Mandeb, nell'ambito del conflitto yemenita.

La mossa ha sollevato nelle scorse settimane le più accese proteste di Gibuti ed Etiopia (ma anche di Mosca e Pechino, che temono che il libero transito nel Mar Rosso finisca di fatto nelle mani di Riyadh, mentre si attende ancora la reazione ufficiale statunitense).

È possibile che Addis Abeba reagisca non solo verbalmente, sentendosi sempre più accerchiata da Paesi islamici, con in testa l'Eritrea, anch'essa alleata degli Emirati, ai quali ha ceduto alcuni anni fa la base di Assab e, quindi, dei sauditi (23). Si aprirebbe così un ulteriore fronte bellico di cui nessuno, in verità, sente il bisogno, né nella regione, né altrove.

Paolo Migliavacca

(23) "UEA Military Presence Expands in Africa", *TesfaNews*, December 21, 2016.

SICUREZZA E IMMIGRAZIONE
Problematiche nazionali e internazionali

di Vittorfranco Pisano

La sicurezza, nel significato concreto del termine, non consiste nell'utopistica assenza di pericoli, bensì nella capacità di far fronte a situazioni e fenomeni potenzialmente o effettivamente portatori di nocumento alla sicurezza nazionale, spesso direttamente connessa con quella internazionale.

Nel mondo contemporaneo gravissima è la minaccia posta alla sicurezza dalle varie forme di conflittualità non convenzionale che, per sua natura, esula tanto dalla controversia ordinata, civile e democratica quanto dal classico campo di battaglia subordinato ai dettami del diritto internazionale di guerra e del diritto umanitario.

Fra le manifestazioni di conflittualità non convenzionale attualmente in corso, si annoverano molteplici flussi migratori privi di controllo e di regolamentazione prodotti da fattori sociali, economici e politici e, contemporaneamente, facilitati dal progresso tecnologico nei trasporti e nelle telecomunicazioni.

Ne consegue la vanificazione dell'apporto positivo che l'immigrazione è spesso capace di elargire, come attestato dalla storia, all'area geografica di destinazione o alla comunità nazionale di accoglienza. Un esempio dell'arricchimento culturale e materiale ascrivibile al fenomeno migratorio è dato dagli Stati Uniti, dove è significativo contributo dell'immigrazione italiana nelle arti, nelle scienze ed in ogni altro settore dello sviluppo statunitense.

Per contro, allorché non regolamentata e quindi clandestina o comunque illecitamente condotta, l'immigrazione di masse di

VITTORFRANCO PISANO, *colonnello t.IASD dello U.S. Army (Ris.), è Capo del Dipartimento di Scienze Informative per la Sicurezza della U.P. UNINTESS. È stato consulente della Sottocommissione sulla Sicurezza e Terrorismo del Senato degli Stati Uniti e revisore dei corsi nell'ambito del Programma di Assistenza Anti-Terrorismo del Dipartimento di Stato statunitense.*

persone inquadrabili, a seconda dei casi, come profughi (coloro che espatriano a causa di fatti bellici, malessere economico o catastrofi naturali) o come rifugiati (coloro perseguitati nel proprio Paese per motivi di religione, etnia, razza o simili motivi e, pertanto, tutelati dalla Convenzione di Ginevra del 1951) comporta seri problemi per la sicurezza nei settori dell'ordine pubblico interno, dell'ordine pubblico internazionale, dei diritti umani e dei rapporti bi-nazionali e multi-nazionali.

Numerosi sono i rischi per l'ordine pubblico interno. Da un lato, si annoverano, a scapito della serena ed efficiente pubblica amministrazione, conflitti tra l'impostazione delle autorità governative centrali e quella di enti periferici o locali nella politica di gestione dell'ospitalità.

Dall'altro lato, si verifica la degenerazione dell'attivismo sia contrario sia favorevole all'accoglienza, come dimostrato dal sorgere o rafforzamento di partiti o movimenti xenofobi, razzisti o anti-islamici; da blocchi per impedire l'accesso alle strutture di asilo; da dimostrazioni di piazza moleste e violente da parte di estremisti di entrambi i campi, inclusi scontri tra loro o di uno o l'altro con le forze dell'ordine; e da abusi fisici ai danni di espatriati sia profughi che rifugiati.

Ulteriori problemi per l'ordine pubblico interno riguardano sia l'insidiosa infiltrazione della criminalità organizzata con lo scopo di sfruttare gli immigrati introducendone un numero sostanzioso nel mercato del lavoro nero o della prostituzione ed in altri circuiti illeciti, sia il verificarsi di corruzione e truffe nella gestione delle strutture di accoglienza.

A queste problematiche, attinenti all'ordine pubblico interno, si aggiungono comportamenti reprensibili da parte di immigrati che rifiutano l'ospitalità in ambienti destinati all'accoglienza lamentando l'ubicazione fuori città oppure opponendosi alla collocazione con altri immigrati di diversa nazionalità; che abbandonano, rendendosi irreperibili, i centri di accoglienza senza attendere l'esito dell'istanza per l'ottenimento dello *status* di rifugiato; che, dopo aver rifiutato sistemazioni offerte dai servizi sociali, occupano abusivamente immobili pubblici o privati; che danno vita ad accampamenti improvvisati aggravati

dall'assenza di adeguate condizioni igieniche; che pretendono, con arroganza, particolari trattamenti alimentari; che rifiutano possibilità di lavoro di rilevanza sociale; o che pongono in essere blocchi stradali, violenze di svariata natura, risse nei centri di accoglienza e scontri con le forze di polizia.

La minaccia posta dall'immigrazione non regolamentata nei confronti, a sua volta, dell'ordine pubblico - e della salute pubblica - internazionale non è priva di nessi con l'ordine pubblico interno, come dimostrato da mirate reti criminali con ramificazioni che valicano i confini nazionali.

Risalta il traffico di esseri umani, il quale non soltanto coinvolge per i percorsi marittimi i cosiddetti "scafisti" e per l'attraversamento frontaliero terrestre altri trasportatori, in ambedue i casi con relativi "tariffari", ma comporta altresì il pagamento di "pizzi" imposto sui "corridoi di transito" per raggiungere il mezzo finale di trasporto; la falsificazione, su mercede, di documenti (carte d'identità, passaporti, certificati sanitari, permessi di soggiorno e contratti di lavoro) accompagnata da corruzione di pubblici ufficiali in vari Paesi; matrimoni combinati con cittadini residenti nel Paese di destinazione per ottenere l'ingresso e l'eventuale successivo divorzio, altrettanto combinato, con viaggio nel Paese di origine; e i non disinteressati "punti di contatto da sponda a sponda". Tutto ciò fatalmente include il rischio di diffusione di malattie per via transfrontaliera.

Con riguardo ad entrambi l'ordine pubblico interno e quello internazionale non può essere trascurato il rischio del terrorismo ricollegabile, seppure per ora in via prevalentemente indiretta, all'immigrazione non controllata.

Nella quasi totalità degli attentati terroristici commessi o tentati in Europa e negli Stati Uniti da individui aventi recenti origini migratorie, si è trattato di personaggi di "seconda generazione" che rifiutano la cultura e le norme di convivenza della terra di accoglienza del genitore o genitori piuttosto che di nuovi arrivati (1).

(1) Per una disamina sul terrorismo che oggi affligge anche i Paesi ad alto sviluppo politico, vedi Vittorfranco Pisano, "Radicalismo Religioso e Terrorismo Contemporaneo", Affari Esteri, N. 176, Primavera 2016 e stesso autore, "Radicalizzazione e Terrorismo nel Contesto Internazionale", Affari Esteri, N. 177, Estate 2016.

Non va, però, dimenticato che la storia illustra casi di migrazione promossa e utilizzata come strumento da chi è in grado di dirigerne il flusso verso un determinato Stato per attentare alla sua funzionalità o per generare al suo interno scontri di natura culturale o ideologica a scapito della coesione o stabilità sociale e dell'integrità territoriale (2).

Inoltre, autorevoli fonti istituzionali hanno confermato che il traffico di migranti è presentemente usato anche per finanziare e assicurare l'infiltrazione e l'esfiltrazione di terroristi (3) e che, a causa del rischio, la guardia ai fini della prevenzione è alta (4).

Del resto, a prescindere da disegni d'infiltrazione terroristica, si possono riscontrare fra gli immigrati vari soggetti sfruttabili. Si tratta di immigrati le cui aspettative disattese, seppure impostate su aspirazioni illusorie, li inducono a rivoltarsi autonomamente contro lo Stato ospitante oppure immigrati reclutabili da aggregazioni eversive per svolgere funzioni logistiche od operative aventi fini di sobillazione o terrorismo.

L'immigrazione non regolamentata minaccia, altresì, la tutela dei diritti umani in assenza della quale non può esserci sicurezza. Numerosi sono gli abusi che spaziano da condizioni insalubri di viaggio (ulteriormente aggravate dai frequenti naufragi) a maltrattamenti nel corso del trasporto e da casi di abbandono di minori non accompagnati ad episodi di asportazione di organi di migranti di ogni età.

Infine, la minaccia alla sicurezza posta dal fenomeno migratorio indisciplinato, con particolare riferimento ai flussi che attualmente percorrono le rotte balcanica e mediterranea, incide sui rapporti fra Stati dando vita a contrasti e screzi che abbracciano diverse fattispecie.

Una fonte di contrasto, quantomeno nelle relazioni bi-

(2) Vedi Kelly M. Greenhill, *Weapons of Mass Migration*, Cornell University Press, Ithaca, New York, 2010. Quest'opera riguarda il periodo1951-2006, pertanto in piena attualità.

(3) Michèle Coninsx, Presidente dell'Eurojust ovvero l'Unità di cooperazione giudiziaria europea, citato in ANSA, 6 Luglio 2015, ore 16:16.

(4) Relazione del Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza (Italia) citata da "Il Giornale", 28 Febbraio 2017, p. 19. Vedi, altresì, le dichiarazioni rilasciate da Alessandro Pansa, Direttore Generale del predetto Dipartimento a "La Stampa", 31 Gennaio 2017, p. 6.

nazionali, è attribuibile a l'erezione, compiuta o progettata, di mura o barriere per condizionare l'ingresso.

Rientrano nella casistica europea afferente il millennio in corso l'Ungheria con riguardo alle proprie frontiere con la Serbia, la Croazia e la Romania; la Slovenia con la Croazia; la Bulgaria con la Turchia; l'Estonia con la Russia; la Macedonia con la Grecia; l'Austria e la Francia con l'Italia (rispettivamente Ventimiglia e Brennero); e il Regno Unito con la Francia (Calais). Fuori dell'Europa, Stati che hanno eretto barriere sono gli Stati Uniti con il Messico e Israele con la Cisgiordania (5).

Contribuiscono, altresì, all'inasprimento dei rapporti multinazionali tanto l'intensificazione dei controlli ai varchi delle frontiere (inclusa la sospensione temporale degli accordi di Schengen sulla libera circolazione) come esemplificato dalle recenti iniziative disgiuntamente adottate da Germania, Austria, Francia, Norvegia e Svezia, quanto il ricorso a quote di accoglienza, provvedimento favorito da Italia e Grecia (nazioni palesemente frontaliere nel quadro dell'Unione Europea) e contestato da Paesi quali gli appartenenti al Gruppo Visigrad.

Né va tralasciata la proferita minaccia da parte della Turchia - come strumento di pressione per ottenere l'accesso senza visto d'ingresso per i suoi cittadini - di aprire le proprie frontiere a immigranti extracomunitari intenti a raggiungere l'Unione Europea.

A prescindere dall'elevato onere finanziario relativo all'accoglienza (6), le problematiche sommariamente su esposte sono indicative delle difficoltà che l'esodo di masse di profughi o rifugiati può creare per i Paesi di destinazione.

Particolarmente preoccupante è l'impatto delle migrazioni sulla società ricevente quando mette a repentaglio l'identità nazionale e la pace sociale a causa di pulsioni disgregative culturali e religiose.

Mentre sarebbe illusorio ritenere che l'immigrazione irrego-

(5) Sulla continuità del ricorso a barriere già prima del corrente millennio basta ripercorrere la storia partendo dalla creazione della muraglia cinese del III secolo a.C. fino all'allestimento, nel 1961, della "linea verde" sull'isola di Cipro e del "muro di Berlino".

(6) Per fronteggiare le relative spese Svizzera e Danimarca hanno ritenuto opportuno ricorrere anche al discusso prelievo di beni appartenenti ad immigrati.

lare sia del tutto frenabile (7), le problematiche connesse al fenomeno migratorio comportano la necessità da parte dei singoli Stati riceventi od ospitanti di monitorare il territorio ed i confini nazionali onde poter prevenire o intervenire in tempo utile per garantire la propria sicurezza pur nell'ampio rispetto della solidarietà e dei diritti umani.

Questo compito richiede la spesso non facile identificazione dei migranti con riguardo alla loro età, stato di famiglia, cittadinanza e occupazione, nonché al luogo specifico di provenienza e alla specifica motivazione migratoria. L'identificazione deve essere necessariamente seguita dalla registrazione e dalla segnalazione a tutte le autorità nazionali competenti.

L'impegno dei singoli Stati non è, comunque, sufficiente poiché nessun Paese può unilateralmente risolvere il problema migratorio. È pertanto imprescindibile la collaborazione fra Stati e, particolarmente, il coinvolgimento dei Paesi di arrivo e di partenza dei migranti.

La collaborazione internazionale deve mirare all'adozione di rimedi e misure quali il coordinamento di quote di accoglienza, la pianificazione di una sufficiente integrazione dei migranti aventi diritto di asilo, gli investimenti e le iniziative di sviluppo nelle nazioni di provenienza per frenare flussi incontenibili e gli accordi di rimpatrio di migranti macchiatisi di reati.

Vittorfranco Pisano

(7) Per una concisa e allo stesso tempo esauriente analisi concernente la permeabilità e mutabilità dei confini nel senso più vasto del termine, vedi Manlio Graziano, *Frontiere*, Il Mulino, Bologna 2017.

LA COREA DEL NORD E L'ARSENALE NUCLEARE

di R. James Woolsey e Peter Vincent Pry

La Corea del Nord ha recentemente testato con successo un missile a propellente solido nel quadro della serie degli avanzamenti tecnologici in questo campo. Secondo gli esperti improvvisati, Pyongyang non rappresenta una seria minaccia nucleare per gli Stati Uniti.

Alcuni giornalisti affermano che la Corea del Nord non disponga di testate nucleare "miniaturizzate" per il lancio dei missili e che le sue siano armi primitive, anche dopo cinque *test* nucleari. Si tratta soltanto di convinzioni pericolosamente errate.

Se si cerca su *Internet* la storia dei *test* nucleari e dello sviluppo delle armi, gli esperimenti nordcoreani appaiono improvvisamente in tutta la loro serietà.

I *test* sono stati effettuati in passato da Stati Uniti, Unione Sovietica, Cina, Gran Bretagna, Francia, Israele, Sudafrica, India e Pakistan. La storia suggerisce che la Corea del Nord possiede già testate missilistiche nucleari e una gamma sofisticata di armi nucleari.

Per lo sviluppo di armi nucleari non è necessario effettuare test. La prima bomba atomica che utilizzava uranio arricchito non era mai stata testata in precedenza: il test fu Hiroshima. La seconda, che utilizzava plutonio, fu testata una volta con successo a Trinity e poi su Nagasaki.

La Francia entrò nel club del nucleare nel 1960 con un'arma sofisticata a fissione ad alta resa che funzionò perfettamente al primo test.

R. JAMES WOOLSEY *è stato Direttore della CIA dal 1993 al 1995.* PETER VINCENT PRY *è Capo dello* staff *della Commissione del Congresso sugli impulsi elettromagnetici, ha lavorato nella Commissione per i servizi armati della Camera ed è stato un agente della CIA. Da "Wall Street Journal" del 27 Febbraio /2017.*

Secondo le rivelazioni del Progetto Wisconsin e del transfuga Mordechai Vanunu, Israele sviluppò una gamma sofisticata di armi nucleari dagli anni '60 agli anni '80, senza eseguire *test*. Il suo arsenale va dalle testate missilistiche termonucleari ad alta resa alle armi tattiche a bassa resa, tra cui le testate al neutrone.

Anche il Sudafrica ha sviluppato armi nucleari e progettato una testata missilistica senza eseguire *test*. L'India e il Pakistan progettarono bombe atomiche, testate termonucleari e a neutrone 20 anni prima di eseguire dei *test*.

La Corea del Nord costruì le sue prime armi atomiche prima del 1994, oltre dieci anni prima dell'esecuzione di *test*. Nonostante ciò, non si conosce la resa dei *test* nucleari nordcoreani e anche la valutazione della resa in base ai segnali sismici emessi non risulta affidabile.

La stampa ha riportato diverse valutazioni del *test* nordcoreano del Gennaio 2016 che vanno dai 4 ai 50 kilotoni. La resa stimata del quinto *test* nucleare nordcoreano del Settembre 2016 è tra i 20 e i 30 kilotoni.

Non si parla mai abbastanza del fatto che la Corea del Nord potrebbe condurre *test* disgiunti per nascondere la resa reale.

Questo tipo di operazione comporta la detonazione di un dispositivo in una cavità per attenuare il segnale fino a 10 volte. In tal modo, un *test* da 100 kilotoni potrebbe apparire come uno da 10 kilotoni.

Inoltre, i *test* delle armi a bassa resa indicano l'esistenza di tecnologia nucleare più avanzata. I *test* delle armi ad alta resa sono generalmente eseguiti per motivi politici e per studiare gli effetti delle armi nucleari.

I *test* delle armi a bassa resa sono da temere maggiormente poiché sono solitamente eseguiti per verificare i criteri di progettazione per una generazione più avanzata di armi nucleari.

Nel 1946, gli Stati Uniti utilizzarono bombe atomiche come quella di Nagasaki da 23 kilotoni per studiare gli effetti dell'esplosione e delle radiazioni su navi e strutture.

Fu però nel 1951 che i *test* nucleari della maggior parte dei dispositivi a bassa resa, compresi cioè tra 1 e 8 kilotoni, confer-

marono i nuovi progetti per l'espansione del potenziale difensivo statunitense. Gli Stati Uniti passsarono da 50 bombe atomiche nel 1948 a centinaia di nuove armi, tra cui le bombe a idrogeno.

Due dei primi *test* nucleari sovietici più significativi avevano una resa di solo 2 e 3,5 kilotoni, ma furono il preludio alle armi nucleari tattiche, tra cui l'artiglieria e i siluri nucleari.

La serie di *test* nucleari del Pakistan del 1998 avevano per la maggior parte una resa di un kilotone soltanto.

All'epoca, la Commissione per l'energia atomica pakistana affermò che si trattava di "bombe a neutrone: un'arma da guerra che è essenzialmente un dispositivo a bassa resa".

Quasi subito dopo, il Pakistan impiegò missili e bombardieri dotati di armi nucleari.

La Corea del Nord possiede missili balistici intercontinentali, i missili mobili KN-08 e KN-14, in grado di colpire il territorio americano e probabilmente dotati di armi nucleari.

In seguito al quarto *test* nucleare illegale nordcoreano di Gennaio, il Pentagono ha segnalato che Pyongyang potrebbe aver testato i componenti di una bomba a idrogeno.

La Commissione del Congresso sui rischi degli impulsi elettromagnetici, al pari di fonti russe, cinesi e sudcoreane, afferma che la Corea del Nord probabilmente dispone di armi specializzate per gli impulsi elettromagnetici, che i russi chiamano armi "super IEM".

Queste testate sarebbero a bassa resa, poiché sono progettate per produrre raggi gamma e non una grande esplosione.

Sono considerate le armi più pericolose conosciute dal genere umano. Una sola testata Super IEM fatta esplodere sul Nord America potrebbe oscurare gli Stati Uniti e il Canada e uccidere fino al 90 per cento della popolazione a causa della fame e del collasso della società umana.

Dal momento che la Corea del Nord e l'Iran sono *partner* strategici e dato che i *test* nucleari non sono necessari per lo sviluppo delle armi, anche l'Iran potrebbe possedere già missili dotati di armi nucleari.

Tra gli esperti anziani della sicurezza nazionale che condivi-

dono tali convinzioni vi sono William Graham, Presidente della Commissione sugli impulsi elettromagnetici; Henry Cooper, ex Direttore dell'Iniziativa per la difesa strategica e Fritz Ermarth, che è stato Presidente del *National Intelligence Council*.

Al fine di contrastare e sconfiggere un attacco nucleare a impulsi elettromagnetici, gli Stati Uniti dovrebbero potenziare immediatamente la propria rete elettrica nazionale.

Inoltre, dovrebbero rapidamente ridistribuire i missili *cruise Aegis* teleguidati sulle aree più vulnerabili dell'America.

Con uno sguardo al futuro, il Presidente Trump dovrà lavorare con il Congresso per modernizzare il potenziale difensivo nucleare americano e dare nuova linfa al programma di Iniziativa per la difesa strategica mediante l'impiego di difese missilistiche spaziali che renderebbe obsoleti i missili nucleari.

R. James Woolsey e Peter Vincent Pry

L'IMPORTANZA STRATEGICA E GEOPOLITICA DELL'OCEANIA

di Giovanni Armillotta

Nello stucchevole politicamente corretto imperante, da noi in Italia - ma non nel Regno Unito, ove è legge di Stato - per non urtare il Governo di Sua Maestà Britannica, eterna "culla della democrazia" - checché ne dicano da Jean-Jacques Rousseau a Roberto Festorazzi (1) - non si fa mai cenno a vere e proprie colonie britanniche in Europa.

E non mi riferisco a Gibilterra, la cui esistenza la conoscono pure i gatti dei miei nipoti, ma ai Territori Britannici d'Oltremare (*British Overseas Territories*) di Akrotiri e Dhekelia; essi corrispondono al 2,74 per cento della superficie di tutta Cipro, e al 4,5 per cento della Repubblica di Cipro: e rappresentano colonie inglesi. In proporzione il 4,5 per cento del nostro Paese è pari alla Regione Campania.

Mentre noi a volte, e qualcun altro, si peritano di nascondere la propria storia, gli inglesi no: in nota il documento ufficiale britannico (2). La cosa sconcertante è che la più importante pubblicazione italiana che dovrebbe riportare tali dati, li omette nelle sette pagine dedicate ai territori ultramarini britannici. Non faccio il nome soltanto per carità cristiana.

(1) R.F., *La perfida Albione*, Edibus, Vicenza, 2014; leggere l'illuminante sua recensione del Capitano di Vascello, Patrizio Rapalino sulla «Rivista Marittima», Mensile della Marina Militare, A. CXLVIII, Gennaio 2015, pp. 124-125, presente in www.giovanniarmillotta.it/ospiti/rapalino.html, consultato il 13 Febbraio 2017.

(2) *British Overseas Territories Act 2002*, in www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/8/enacted, consultato il 13 Febbraio 2017.

GIOVANNI ARMILLOTTA *è Direttore esecutivo e responsabile di «Africana, rivista di Classe A per l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario, fra i soli quattordici periodici italiani consultati dall'«Index Islamicus» dell'Università di Cambridge. Collabora con le più importanti riviste italiane di geopolitica fra numeri cartacei e siti web. È giornalista (Ordine della Toscana) e cultore di Storia e istituzioni dei Paesi afroasiatici, Storia dell'Africa, Storia dell'Asia, Storia delle Americhe e Storia dei Paesi islamici all'Università di Pisa.*

Ed è appunto in base alla continuata presenza sul pianeta di colonie, o altrimenti dette per edulcorazione linguistica, affronterò nel contributo che segue un Continente in cui la presenza di lontani padroni è ancora viva: l'Oceania.

Che cos'è l'Oceania?

In senso stretto l'Oceania è l'insieme delle isole di cui è disseminato il Pacifico sud-occidentale; in senso più lato - che è quello corrente - l'insieme del continente australiano e dell'accennato complesso insulare.

Si estende per 141°30' di longitudine, fra l'isola di Dirk Hartog (capo Inscription), presso la costa occidentale dell'Australia (113° longitudine est Greenwich), e l'isola di Sala y Gómez (105°30' longitudine ovest), e per 85°30' di latitudine, fra l'isola di Nakno-tori (Ganges), ad est del Giappone (30°30' latitudine nord), e le isole Macquarie, a sud-ovest della Nuova Zelanda (55° latitudine sud).

Per diverso tempo Londra adoperò il termine Australasia, per indicare la regione comprendente Australia, Nuova Guinea, Nuova Zelanda, Tasmania ed isole adiacenti.

Il tentativo, mirante a forgiare un'impronta colonialistica britannica onnicomprensiva alla zona di confine dal sud-est asiatico al Pacifico, fu adoperato anche ufficialmente in diverse occasioni (3), ma dopo il Secondo conflitto cadde in desuetudine nei Paesi non-anglosassoni.

Esplorazioni

La scoperta di alcune isole dell'Oceania risale alla prima metà del secolo XVI. Il portoghese Antônio d'Abreu avvistò la Nuova Guinea nel 1511; nel 1521 Fernando Magellano scoprì le isole dei Ladroni (ribattezzate Marianne nel 1668); dopodiché fu la volta degli spagnoli.

Nel 1528 Álvaro de Saavedra Cerón approdò sulle coste della Nuova Guinea; nel 1565 Andrés de Urdaneta fu il primo ad

(3) L'Australasia (rappresentativa di Australia e Nuova Zelanda) vinse la Coppa Davis di tennis nel 1907, 1908, 1909, 1911, 1914 e 1919.

attraversare il Pacifico da ovest ad est; due anni dopo Álvaro de Mendaña de Neyra scoprì le Salomone e le Ellice; e nel 1595 Luís Váez de Torres attraversò il canale situato fra la Nuova Guinea e l'Australia, che da lui prese l'attuale nome, e dimostrò che la Nuova Guinea era un'isola.

Ma la maggior parte delle isole fu conosciuta nel Seicento, quando il portoghese Pedro Fernandes de Quirós nella prima decade del secolo scopriva le Tuamotu, Sagittaria (poi Tahiti) e sbarcava nelle Nuove Ebridi, e l'olandese Abel Janszoon Tasman fra il 1642 ed il 1644 la Terra di Van Diemen (ribattezzata nel 1855 Tasmania), la Nuova Zelanda, le Figi e le Tonga.

Il giorno di Pasqua del 1722 (5 Aprile) l'Ammiraglio olandese Jakob Roggeween scoprì l'isola omonima, e il 15 giugno un suo capitano, Cornelius Bouman, avvistò le Samoa.

Il britannico James Cook nel 1768 fece vela per la Nuova Zelanda, scoprì lo stretto, a lui intitolato, fra l'Isola del Nord e l'Isola del Sud e portò a termine il periplo di queste isole le cui coste rilevò accuratamente: con la conferma della natura insulare neozelandese cadeva la leggenda di un vastissimo continente australe; inoltre registrò la Nuova Caledonia (1774), le Tubuai e le Hawaii (1778): però alcuni sostengono che queste ultime fossero state scoperte dall'italiano Giovanni Gaetano (XVI secolo) (4).

La ricognizione del vasto complesso insulare era poi completata da Jean François de Galaup Conte de la Pérouse, Edmund Fanning, Browne e da numerosi altri esploratori, fra cui gli italiani Odoardo Beccari, Enrico Besana, Manfredo Camperio, Emilio G. Cerruti, Luigi Maria d'Albertis, Elena di Savoia duchessa d'Aosta, Lamberto Loria, Riccardo Tomasinelli, Carlo Vidua.

Popoli e territori

I complessi insulari sono costituiti da arcipelaghi ben distinti, che si sgranano in tre grandi fasce arcuate. Nella Melanesia

(4) C. Branchi, *Navigatori italiani all'avanguardia nel Pacifico*, "Corriere della Sera", 8 Aprile 1938; R. Salvadori, *L'italiano che scoprì le Hawaii*, "La Sera", 20 Dicembre 1941.

(5) e nella Micronesia (6) prevale la disposizione a ghirlande, nella Polinesia (7) (cui storicamente appartengono Nuova Zelanda, Hawaii e isole cilene oceaniche [8]) gli allineamenti brevi e spesso rettilinei.

Gli archi insulari della Melanesia rappresentano frammenti di catene parallele, con attività vulcanica sviluppatissima, che si riattaccano all'arco della Sonda; i gruppi della Micronesia e della Polinesia sono formati da monti isolati, frequentemente d'origine vulcanica, che emergono in isole o formano bassifondi, sui quali poggiano costruzioni coralline, tra cui numerosi gli atolli.

Su una superficie di 8.919.530 chilometri quadrati (9) - di cui 7.686.850 spettano all'Australia e 1.232.680 alle isole - la popolazione del Continente risulta di 41.050.699 abitanti, con una densità pari a 4,4 abitanti per chilometro quadrato.

In nessun territorio dell'Oceania, a differenza di altre parti del mondo, si hanno regioni densamente abitate. Gli australiani sono concentrati al 61,1 per cento in cinque grandi città: Sydney (4.840.628), Melbourne (4.440.328), Brisbane (2.274.560), Perth (2.021.203) ed Adelaide (1.304.631); fuori dell'Australia la maggiore è Auckland (1.495.000) nella Nuova Zelanda.

Degli abitanti dell'Oceania oltre il 57,5 per cento è bianco, il

(5) Isole abitate da neri: isole Belep, arcipelago di Bismarck, isole Chesterfield, isole D'Entrecasteaux, isole Figi (o Viti), isole della Lealtà, arcipelago Louisiade, Nuova Caledonia, Nuova Guinea, isole Salomone, isole Trobriand, isole Vanuatu (ex Nuove Ebridi).

(6) Piccole isole: isole Caroline, isole Chuuk (o Truk), isola Kosrae, isole Marianne (o dei Ladroni), isole Marshall, isola Nauru, isole Palau (o Pelew), isola Peale, isola Pohnpei (o Ponape), isole Tuvalu (ex Ellice o Lagoon), isola Wake, isola Wilkes, isole Yap.

(7) Molte isole: isola Baker, isole Cook Meridionali (o Hervey), isole Cook Settentrionali (o Manahiki o Manihiki), isole della Fenice, isole Gilbert, isole Hawaii (o Sandwich), isola Howland, isola Jarvis, isola Johnston e scoglio Kingman, isole Midway, isola Niue, Nuova Zelanda (e isole di pertinenza), isola Ocean (o Banaba), isola Palmyra, isole Pasqua e Sala y Gómez, isola Pitcairn, isole Sporadi Equatoriali (o Line), isole Samoa (o dei Navigatori), isole Tokelau (o dell'Unione), isole Tonga (o degli Amici), isole Wallis e Futuna; compongono il territorio d'oltremare della Polinesia francese: isole Gambier, isole Marchesi, isole della Società (o arcipelago di Tahiti, divise in isole del Vento e isole Sottovento), isole Tuamotu (o Paumotu o Basse), isole Tubuai (o Australi).

(8) *The American Peoples Encyclopedia*, New York, 1963, XV vol., Polynesia, pag. 772.

(9) I dati di superficie e popolazione sono tratti da Wikipedia in lingua inglese.

42,5 appartiene ad etnie diverse (indigeni o immigrati dall'Asia). La popolazione indigena è costituita da Papua-Melanesiani, di pelle scura, capelli crespi, statura media o piccola, e da Micro-Polinesiani, di pelle chiara, statura alta, fisionomia europeoide o mongoloide.

In particolare sono quasi esclusivamente bianche Australia, Tasmania e Nuova Zelanda, mentre prevalgono le popolazioni di colore nella Nuova Guinea e nelle isole.

Tra le religioni, sono in grande prevalenza le varie confessioni cristiane: 24.451.000 cristiani, 345.000 induisti, 266.000 buddisti, 248.000 musulmani, 259.000 di culti tradizionali; gl'indigeni sono in maggioranza pagani nella Nuova Guinea e in alcune isole minori della Melanesia.

Storia e divisioni

La prima potenza che s'insediò nel Pacifico fu la Spagna, che occupò le Marianne, le Caroline e le Palau, cedute poi all'Impero Germanico per 4,5 milioni di dollari (1899).

La Gran Bretagna s'impossessò di Nuova Zelanda (1800), Figi (1874), e più tardi Nuova Guinea di sud-est (1884): il resto di quest'isola apparteneva all'Olanda fin dal 1714 (riconosciutale dai Britannici nel 1824).

La Francia iniziò il suo dominio col protettorato delle isole della Società (1840), cui seguì l'occupazione della Nuova Caledonia (1853).

Il Giappone, nel 1876 colonizzò le isole Ogasawara-Gunto (o Bonin) e nel 1891 le Iô (o Kazan Reto o Vulcano o Sulfuree).

La Germania s'insediò nella parte nord-est della Nuova Guinea, nell'arcipelago di Bismarck (1884), a Buka e Bougainville (ovest delle Salomone, 1885), nelle Marshall (1886), a Nauru (1888) e nelle Samoa Occidentali (1899).

Il Cile accorpò al territorio nazionale le isole di Pasqua (Rapa Nui) e Sala y Gómez (1888). Infine gli Stati Uniti s'annessero le Hawaii (1898), e lo stesso anno presero Guam alla Spagna, e nel 1899 alcune isole delle Samoa ad oriente del 171° longitudine ovest.

Dopo la Prima guerra mondiale, i possedimenti tedeschi furono affidati come mandati della Società delle Nazioni ad Australia, Giappone, Gran Bretagna e Nuova Zelanda.

Il mutamento di maggiore rilievo operatosi in Oceania in conseguenza del Secondo conflitto è stato l'eliminazione dell'Impero giapponese dal novero delle Potenze già mandatarie: il suo posto fu preso dagli Stati Uniti, la cui influenza divenne preminente anche in questo scenario. Australia e Nuova Zelanda compirono - al pari dei *Dominion* britannici - l'evoluzione verso lo *status* di Paesi pienamente indipendenti, pur restando nell'ambito del Commonwealth. La Nuova Guinea occidentale, già inclusa nelle Indie orientali olandesi passò all'Indonesia come Irian Barat nel 1963 (poi Irian Jaya, Irian Glorioso, mentre Barat si traduce in Occidentale).

Per la prima volta nella storia, l'Oceania fu teatro di operazioni belliche di grande rilievo nel corso della Seconda guerra mondiale, la cui fase estremo-orientale iniziò proprio con l'attacco nipponico alla base oceanica di Pearl Harbor (7 Dicembre 1941).

Acquistata a seguito di tale operazione la temporanea supremazia nel Pacifico, il Sol Levante s'impadronì nel giro di pochi mesi (Dicembre 1941-Maggio 1942) di numerosi territori australiani, britannici, neozelandesi, olandesi, portoghesi e statunitensi, spingendosi verso est alle Gilbert e verso sud a Guadalcanal nelle Salomone meridionali e a 48 chilometri da Port Moresby nella Nuova Guinea: fino a che la sua espansione rispettivamente in direzione sud-est e nord-est fu bloccata nelle grandi battaglie navali del Mar dei Coralli (7-8 Maggio) e di Midway (4-5 Giugno 1942), e quella verso l'Australia dai rinforzi terrestri ed aerei americani affluiti nella Nuova Guinea (settembre 1942).

Le Salomone, in particolare Guadalcanal e Bougainville, l'arcipelago di Bismarck, la Nuova Guinea, le Marianne con Saipan e Guam, le Caroline con la base principale di Truk, le isole Vulcano (a Iwo-Jima), furono nei mesi successivi, e fin quasi alla fine della guerra, teatro di grandi operazioni navali e terrestri nel corso della controffensiva americana, che aveva del

tutto espulso dalle acque del Pacifico la flotta nipponica (10). Le basi nell'arcipelago di Bismarck (Rabaul e Kavieng) non capitolarono se non al momento della resa stabilita a Tokio, mentre nuclei di forze terrestri pertinacemente resisterono in alcune isole anche dopo la resa giapponese.

A guerra conclusa, gli Stati Uniti ottenevano l'amministrazione fiduciaria degli arcipelaghi della Micronesia (1947), già affidati al mandato nipponico (Marshall-Marianne-Caroline-Palau), e col trattato di pace (8 Settembre 1951) anche la provvisoria amministrazione delle isole giapponesi dell'Alto Pacifico (11).

Frattanto, tutti i territori statunitensi già soggetti all'amministrazione militare passavano alla civile, Guam e Micronesia (1951), Samoa Occidentali (1954). Guam otteneva l'autogoverno e la cittadinanza statunitense per i suoi abitanti (ma senza diritto di voto alle elezioni federali, né rappresentanza al Congresso), le altre isole forme più rudimentali di amministrazione democratica con la collaborazione degli indigeni.

Parallelamente a quello politico, erano promossi il progresso sociale ed economico dei territori, e la *South Pacific Econo-*

(10) Altre battaglie terrestri e aeronavali in Oceania: di Savo (8-9 Agosto 1942); delle Salomone orientali (23-25 Agosto 1942); di Capo Esperance (11-12 Ottobre 1942); di Santa Cruz (26 Ottobre 1942); prima di Guadalcanal (13-15 Novembre 1942; queste ultime due costituiscono secondo la terminologia nipponica: la terza battaglia delle Salomone); di Longa Point (o Tassafaronga; 30 Novembre 1942); seconda di Guadalcanal (8 Febbraio 1943); della Nuova Georgia (30 Giugno 1943); di Bougainville (1-2 Novembre 1943); grande battaglia navale del Mar delle Filippine o di Saipan (17-20 Giugno 1944); battaglia per Iwo Jima (Dicembre 1944-16 marzo 1945).

Le tre battaglie delle Salomone costarono dure perdite, all'incirca uguali, ad entrambe le parti, ma in realtà significarono la fine della potenza navale del Giappone, a causa della sua capacità produttiva nettamente inferiore a quella avversaria.

(11) Ritornarono al Giappone fra il 1968 ed il 1972: Utsryo (Ullung), Liancourt Rocks (o Take) e Sajshu (Cheju o Quelpart); isole Ryukyu a sud del 30° latitudine nord (incluse le isole Kuchinoshima), Izu, Nanpo, le Ogasawara-Gunto (Bonin) e le Iô (Kazan Reto o Vulcano o Sulfuree); tutte le isole esterne del Pacifico (incluse le Daito [Ohigashi o Oagari]), Okino-tori (Parece Vela), Minami-tori (Marcus) e Naknotori (Ganges); le Chishima (Curili), le Hapomaze (Habomai; incluse Suisho, Yuri, Akiyuri, Shibotsu e le Taraku) e Shikotan. (General Headquarters Supreme Commander For The Allied Powers [29 January 1946] - Ag 091 [29 January 46] Gs - Scapin-677. Memorandum For: Imperial Japanese Government; Through: Central Liaison Office, Tokyo; Subject: Governmental And Administrative Separation of Certain Outlying Areas from Japan).

mic Development Commission col preciso compito di cooperare, su base internazionale, al progresso dei popoli dei territori non autonomi a sud dell'Equatore con la partecipazione di tutte le potenze che possedevano tali territori: Australia, Francia, Gran Bretagna, Nuova Zelanda, Olanda (cessò di farne parte nel 1962) e Stati Uniti (12).

L'esperienza della Seconda guerra mondiale portava, d'altra parte, l'Australia a preoccuparsi della propria povertà demografica (e ad adottare conseguentemente una politica di favore all'immigrazione), e a sentire la necessità di legarsi, ancora durante la guerra, alla Nuova Zelanda in un patto di mutua consultazione sui problemi del Pacifico (*Australia-New Zealand Agreement of Canberra*, 21 Gennaio 1944 [13]).

A tale accordo, nella nuova situazione politica del dopoguerra, seguiva il 1° Settembre 1951 il patto tripartito del Pacifico fra Australia, Nuova Zelanda e Stati Uniti (*ANZUS Mutual Security Pact*) (14), più tardi esteso con la creazione della

(12) Dal 6 febbraio 1998 la *Pacific Community*, costituita il 6 Febbraio 1947, con sede a Nouméa in Nuova Caledonia. Oltre agli Stati suddetti e a quelli oceanici indipendenti, compongono la Pacific Community i seguenti territori: isole Cook, isola Guam, isole Marianne Settentrionali, isola Niue, Nuova Caledonia, isole Pitcairn, Polinesia Francese, Samoa Americane, isole Tokelau, isole Wallis e Futuna.

Un'ulteriore organizzazione oceanica è il *South Pacific Forum*, costituita il 5 Agosto 1971: assemblea dei Capi di Governo degli Stati indipendenti e dei territori autonomi (isole Cook e isola Niue; Nuova Caledonia come osservatore). Infine nell'*Economic and Social Commission for Asia and the Pacific* (United Nations Regional Commission) sono rappresentati tutti gli Stati indipendenti dell'Oceania, più gli associati: isole Cook, isola Guam, Hong Kong, Macao, isole Marianne Settentrionali, isola Niue, Nuova Caledonia, Polinesia Francese, Samoa Americane.

(13) ANZAC era anche l'acronimo delle forze armate australasiane *Australia New Zealand Army Corps* nella Prima guerra mondiale.

Si distinsero per il loro sprezzo del pericolo nella conquista delle colonie tedesche del Pacifico (primi del 1914); nell'Aprile 1915 nella battaglia di Gallipoli, riportata nel film di Peter Weir, *Gli anni spezzati* (Gallipoli, 1981); ed un anno dopo sul fronte occidentale assieme agl'Inglesi.

(14) Per opporsi all'espansionismo ideologico-militare del blocco continentale comunista sino-sovietico, gli Stati Uniti - che conservavano una schiacciante superiorità navale - crearono nel Pacifico occidentale, dopo l'esperienza coreana, una cintura protettiva insulare: accordi militari con le Filippine (14 Marzo 1947 e 30 Agosto 1951); il suddetto ANZUS; il trattato di pace e il patto di sicurezza col Giappone (8 Settembre 1951), che si avviava a ridivenire un importante elemento nella politica e nella strategia del Pacifico; e, infine patto dell'Asia del sud-est o SEATO (vedi nota successiva), non dimenticando il patto militare di assistenza reciproca con la Cina Nazionalista, Dicembre 1954 (dopo le garanzie del Giugno 1950).

SEATO, sigla inglese (*South-East Asia Treaty Organization*) coniata su quella di NATO [15].

La decolonizzazione

Uno degli aspetti meno appariscenti della fase di decolonizzazione è l'indipendenza di ben dodici degli attuali quattordici Stati che compongono l'Oceania. Manifestatosi fra il 1962 ed il 1994 - investendo per lo più gli anni Settanta - esso non ha costituito argomento di grande interesse politico per una serie di ragioni differenti da processi analoghi.

Il Secondo conflitto mondiale, per buona parte dei popoli dell'Estremo Oriente, fu, in pratica, una "guerra di liberazione". Il messaggio "l'Asia agli Asiatici" - teso a sviluppare il disegno giapponese di cacciata dell'Europa dall'Asia e dal Pacifico, produsse nel breve e nel lungo periodo un indebolimento delle vecchie e nuove strutture colonialistiche.

La spartizione delle colonie tedesche fra le democrazie di Bruxelles, Londra e Parigi, anziché rafforzare tali imperi, accentuò l'ancòra indistinta ma minacciosa volontà di liberazione di molti popoli afro-asiatici.

Il Giappone - nel tentativo di far partecipare alla difesa delle vaste aeree occupate i popoli che l'abitavano - concedeva l'indipendenza ad Annam, Birmania, Cambogia, Filippine e Indonesia, stringendo con i nuovi Governi patti di alleanza.

Questa politica doveva avere grandi conseguenze per gli interessi delle potenze colonialiste, che dopo la sconfitta del Sol Levante, tornarono come se nulla fosse accaduto, suscitando l'ira delle genti e della storia: emblematici, in questa

(15) Sigla inglese (South-East Asia Treaty Organization) coniata sulla sigla della NATO, per indicare un sistema di alleanze creato dal patto di Manila tra Australia, Filippine, Francia, Gran Bretagna, Nuova Zelanda, Pakistan, Stati Uniti, Tailandia.

Si trattava però di un'analogia alquanto vaga sia perché vi partecipano soltanto tre Stati asiatici su otto, privi di continuità territoriale e con regimi di democraticità dubbia; sia per la mancanza di automaticità e la delimitazione dell'area di validità (i territori dei tre Stati asiatici o degli altri Stati o Territori, che le potenze contraenti "possano in seguito designare di comune accordo", e la zona del Pacifico occidentale a sud della latitudine 21°30') ne restringevano la reale portata a quella parte dell'Indocina (Laos, Cambogia, Vietnam meridionale) non ancora ad orientamento comunista.

prospettiva, il risveglio cinese (1934-1949) ed il riscatto vietnamita (1945-1975).

Lo spirito nipponico di rivincita è indubbiamente alle origini delle guerre di liberazione asiatiche che frantumarono il sistema colonialistico occidentale. Contemporaneamente in Africa i valori culturali ed etnici della negritude - anche in nome di antiche civiltà e memorie (Ghana, Benin, Mali, Zimbabwe) - contribuirono non poco all'ondata indipendentistica che, dal finire degli anni Cinquanta ai primi degli anni Duemila, ha visto l'Africa alla ribalta delle cronache (come nel caso della quarantennale guerra civile angolana [16]).

Infine, in Medio Oriente e Penisola Arabica abbiamo assistito, da una parte, ad affrancamenti compiuti attraverso l'arma del petrodollaro e compromessi strategici regionali (Kuwait, Oman, Emirati Arabi Uniti, Qatar, Bahrein, ecc.) e, dall'altra, ad una guerra che dura tutt'ora nel Vicino Oriente.

La conquista pressoché indolore dell'indipendenza in Oceania si spiega, invece, con un'assoluta mancanza di confinanti zone strategiche d'influenza. Come abbiamo visto - dalla grande barriera corallina alla costa americana - l'armonica concomitanza di organizzazioni militari ed economico-sociali create su iniziative statunitensi, australiane e neozelandesi, ha garantito una transizione istituzionalmente derivata - senza grandi traumi - dal precedente apparato colonialistico anglo-sassone e francese, e dalle tradizioni indigene, tenendo lontani influssi marxisti e/o terzomondisti.

Nel seguito si cercherà di tracciare una breve storia per ognuno dei dodici Paesi, poco conosciuti dal grande pubblico, se non entro i limiti della loro presenza nominale in grandi competizioni sportive di vasto richiamo mass-mediatico (tipo le recenti Olimpiadi di Rio de Janeiro).

Sebbene la somma delle dimensioni complessive di 11 dei 12

(16) Sulla guerra civile angolana e i problemi connessi all'Africa subequatoriale e del sud-ovest, vedi di Giovanni Armillotta: *L'Angola, dalla partenza dei Cubani ai nostri giorni. I movimenti di liberazione a Cabinda*, in "Africana", Pisa, III (1997), pp. 7-14; *I movimenti di liberazione angolani. Dal XIX secolo alla guerra civile sino agli ultimissimi sviluppi di fine 1999*, ivi, V (1999), pp. 21-39; *Namibia: la lunga strada verso una civile coesistenza razziale*, ivi, II (1996), pp. 13-21.

Stati oceanici (ad esclusione dell'occidentale Papua Nuova Guinea) sia pari a quella della Lettonia, la superficie totale delle loro zone economiche esclusive è uguale a quella del Continente africano, con tutto ciò che ne consegue a favore dell'Australia (le cui forze navali collaborano al pattugliamento di numerose aree) su relativi controlli in merito ad eventuali progetti di sfruttamento in larga scala. Nel Febbraio 2000, con l'ammissione di Tuvalu, l'Oceania è completamente rappresentata nell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

Quarant'anni di Oceania indipendente (1962-2001)

Repubblica di Figi (Matanitu ko Viti). Scoperte dall'olandese Abel Janszoon Tasman nel 1643. Registrate per la Gran Bretagna dal capitano William Bligh nel 1789, dopo l'ammutinamento del Bounty, furono colonia inglese dal Settembre 1874 al 10 Ottobre 1970, giorno dell'indipendenza.

Le tensioni etniche sviluppatesi dal 1987 (tre colpi di Stato sino al 2000), quando l'etnia indiana era sul punto di prendere il sopravvento numerico sull'etnia autoctona, hanno provocato un forte esodo di immigrati, grazie al quale i figiano-melanesiani sono tornati ad essere maggioritari (54,3 per cento, 18.272 chilometri quadrati, 909.389 abitanti, capitale Suva: 88,271 abitanti) (17).

Repubblica di Kiribati (Ribaberiki Kiribati, pronuncia: chiribars). Ne fanno parte le isole Gilbert (scoperte nel 1767 dall'Ammiraglio britannico John Byron), le Fenice, le Sporadi Equatoriali (o Line) e l'isola Ocean (o Banaba). Le Gilbert e le isole Ellice diventarono protettorato britannico dal 1892.

Dal 1916 al 1975 sono state colonia unica (nel periodo 1941-1943 occupate dai giapponesi). Il 1° Ottobre 1975 le Ellice si sono staccate (vedi Tuvalu). Dal 1° Gennaio 1977 hanno ottenuto l'autonomia, ed il 12 Luglio 1979 l'indipendenza (811

(17) Dal colpo di Stato del 1987 - quando le Figi si proclamarono Repubblica, con relative espulsione dal Commonwealth e rottura dei rapporti col Regno Unito - al 1997 (anno della loro riammissione nel consesso britannico), il Paese continuò ad adottare la bandiera nazionale con l'Union Jack nel cantone!

chilometri quadrati, 103.500 abitanti, capitale Tarawa: 56.284 abitanti).

Repubblica delle Isole Marshall (Aolepân Aorôkin Majel). Scoperte dallo statunitense Samuel Wallis nel 1767, l'anno dopo esplorate dai connazionali John Marshall e Thomas Gilbert. Fino all'indipendenza (22 Dicembre 1990) la loro storia è comune a quella della Federazione della Micronesia, compresi il disbrigo degli affari esteri e della difesa da parte di Washington (181,43 chilometri quadrati, 53.376 abitanti, capitale Majuro: 27.797 abitanti).

Stati Federati di Micronesia (Federated States of Micronesia): Repubblica costituita dai seguenti Stati: Chuuk (o Truk), Kosrae, Pohnpei (o Ponape) e Yap. Le isole Caroline, scoperte dagli Spagnoli nel XVI secolo, furono da loro annesse nel 1686 e battezzate in onore di Carlo II (1665-1700). Nel 1885 la Germania addivenne ad una disputa con la Spagna per il loro possesso, e l'arbitrato di papa Leone XIII (1878-1903) dette ragione agl'Iberici. Nel 1899 Berlino le acquistò da Madrid unitamente alle isole Marshall.

Durante la Prima guerra mondiale furono conquistate dal Giappone, che nel 1920 si assicurò il mandato della SdN. Dal 1944 passarono sotto controllo militare degli Stati Uniti, ai quali l'ONU il 18 Luglio 1947 affidò, con le isole Yap, l'amministrazione fiduciaria. Il 22 dicembre 1990 l'ONU ha posto termine alla tutela della Casa Bianca che però, in base all'accordo di libera associazione del 1986, cura gli affari esteri e la difesa della Federazione (702 chilometri quadrati, 106.100 abitanti, capitale Palikir: 4.645 abitanti).

Repubblica di Nauru (Repubrikin Naoero). La più piccola Repubblica del Pianeta; tolse il primato a San Marino nel 1968. Scoperta dai Britannici nel 1798, e battezzata Isola Piacevole. Colonia tedesca dal 1888 al 1914; occupata dall'Australia fino al 1920. Mandato della Società delle Nazioni: amministrata dall'Impero britannico dal 17 Dicembre 1920 al 31 Ottobre 1947 (occupata dalle forze nipponiche nel 1941-1945).Territorio sot-

toposto dall'ONU ad amministrazione fiduciaria di Australia, Gran Bretagna e Nuova Zelanda dal 1° Novembre 1947 al 30 Gennaio 1968. Dal 31 gennaio è indipendente sotto gli auspici della Risoluzione 2347 (XXII) - 19 Dicembre 1967 - dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite; dal 31 Gennaio 1966 vigeva l'autogoverno (21 chilometri quadrati, 10.084 abitanti, capitale Yaren District: 746 abitanti).

Repubblica di Palau (Belu'uera Belau). Dette anche Pelew, furono scoperte nel 1543. Seguirono le sorti delle isole della Micronesia. Indipendenti dal 22 Dicembre 1990, la Casa Bianca è responsabile per esteri e difesa (465,55 chilometri quadrati, 17.948 abitanti, capitale Ngerulmud: 299 abitanti).

Stato Indipendente di Papua Nuova Guinea (Independen Stet bilong Papua Niugini; monarchia: il sovrano britannico). Scoperta nel 1511 dal portoghese Antônio d'Abreu. L'iberico Ynigo Ortiz de Retez la battezzò Nova Guinea in quanto notò una gran somiglianza fra i Papuasici e i Guineani dell'Africa occidentale (1546); nel 1607 lo spagnolo Luís Vaez de Torre dimostrò che fosse un'isola.

Dal 1660 al 1828 gli Olandesi s'adoperarono per insediarsi nella parte meridionale ed occidentale della Nuova Guinea (attualmente territorio indonesiano: Irian Jaya).

Nel 1883 il rimanente (dal 141° longitudine est ad oriente) fu annesso al Queensland australiano, ma nel 1884 la Germania assunse il protettorato della parte nord-orientale, che chiamò Terra dell'Imperatore Guglielmo. Si addivenne, infine, ad un accordo (1885) per cui la parte nord-orientale rimaneva all'Impero tedesco, quella sud-orientale assegnata alla Gran Bretagna. Nel Settembre 1914 le truppe ANZAC invadevano la Nuova Guinea tedesca e l'arcipelago Bismarck, affidate poi come mandato alla Federazione Australiana dal 9 Maggio 1921.

Dal 1942 al 1945 i territori videro la presenza militare del Giappone. Dal 13 Dicembre 1946 furono amministrati fiduciariamente dall'Australia, su incarico dell'ONU; nel 1949 assunsero il nome di Papua e Nuova Guinea, come entità separate dai territori

esterni australiani. Il Consiglio di Amministrazione Fiduciaria delle Nazioni Unite discusse il futuro del Paese il 10 Giugno 1967, decidendo che la sua popolazione avesse diritto ad una libera esistenza ed alla scelta di determinare il proprio avvenire.

L'indipendenza è stata dichiarata il 16 Settembre 1975 (dopo aver conseguito l'autonomia il 1° Dicembre 1973). Nel 1989 iniziò la lotta per la secessione dell'isola di Bougainville condotta dal Bougainville Revolutionary Army. È stato raggiunto il cessate-il-fuoco in data 23 Gennaio 1998.

Dal 15 Giugno 2015, l'isola gode uno statuto di ampia autonomia. Il 15 Giugno 2019 si terrà un *referendum* sull'indipendenza di Bougainville. (Papua Nuova Guinea: 462.840 chilometri quadrati, 7.059.653 abitanti, capitale Port Moresby: 410.954 abitanti).

Isole Salomone (Solomon Islands; monarchia: il sovrano britannico). Scoperte nel 1567 dallo spagnolo Álvaro de Mendaña de Neyra. Occupate nel 1885 dalla Compagnia Tedesca della Nuova Guinea, le isole meridionali furono poste sotto il protettorato inglese nel 1893, le orientali nel 1898-1899; nel 1900 la Germania trasferì tutti i diritti alla Gran Bretagna in cambio del ritiro inglese dalle Samoa Occidentali. Dal 1942 al 1945 furono teatro di grandi battaglie fra gli occupanti giapponesi e le forze statunitensi (supra). Fino al 1975 protettorato britannico.

Dopo l'ottenimento dell'autonomia interna (2 Gennaio 1976) le isole sono diventate indipendenti il 7 Luglio 1978. Dal gennaio 1999 prese piede una guerra civile fra gli abitanti dell'isola Malaita (nel Malaita Eagles Force) residenti nell'isola di Guadalcanal (sede della capitale Honiara) e la popolazione autoctona della stessa Guadalcanal (dell'Isatabu Freedom Movement), che sin dall'indipendenza chiedeva l'autonomia.

Il conflitto è cessato il 14 Ottobre 2000 con l'accordo di Townsville (Australia), grazie ai buoni uffici di Canberra e Wellington: «The United States applauds the signing on October 14 of a peace agreement in Townsville, Australia between warring ethnic militias of the Solomon Islands. We note that the agreement provides an amnesty for all militants who relinquish their arms

and calls for the presence of an unarmed international peace monitoring team. We greatly appreciate the critical role the Governments of Australia and New Zealand have played in achieving this historic agreement. We urge all parties in this ethnic conflict to honor the peace agreement, lay down their arms and resolutely engage in restoring civil order» (18). Salomone: 28.400 chilometri quadrati, 642.000 abitanti, capitale Honiara: 84.520 abitanti

Stato Indipendente di Samoa (Malo Sa'oloto Tuto'atasi o Sômoa; Repubblica). Scoperte dall'olandese Cornelius Bouman il 15 Giugno 1722. Dal 1861 sotto la protezione non ufficiale di Germania, Gran Bretagna e Stati Uniti, fino al 1889: le isole tornarono indipendenti per dieci anni. Nel 1899 il regno fu abbattuto, e - per mezzo del Trattato trilaterale del 7 Novembre - le isole divise in Samoa americane (orientali) e Protettorato tedesco delle Samoa occidentali: la Gran Bretagna rinunciò ai propri diritti in favore del riconoscimento di ulteriori priorità nel Pacifico.

Nel 1914 le Occidentali furono occupate dalla Nuova Zelanda, e da questa amministrate in forma di mandato dal 1920 al 1945, e di amministrazione fiduciaria dal 1956 al 1961. Nel Maggio 1961 la popolazione delle Samoa occidentali votò per l'indipendenza, proclamata il 1° Gennaio 1962 (2.842 chilometri quadrati, 192.342 abitanti, capitale Apia: 36.735 abitanti).

Regno di Tonga (Pule' anga Fakatu' i ' o Tonga). Scoperte da Abel Janszoon Tasman nel 1643, e ribattezzate Isole degli Amici (Friendly Islands) dal britannico James Cook nel 1773. L'ultimo regno oceanico del secolo XVIII; in amichevole cooperazione con la Gran Bretagna nel corso del XIX. Dal 18 Maggio 1900 protettorato britannico, fino al 4 Giugno 1970 data della ritrovata indipendenza. In virtù della loro posizione geografica - poco ad ovest della Linea del Cambiamento di Data (International Data Line) - le Tonga sono il primo posto al mondo a registrare il nuovo giorno (748 chilometri quadrati, 103.036 abitanti, capitale Nuku'alofa: 24.571 abitanti).

(18) *Boucher Statement on Solomon Islands October 14 Peace Agreement* (US Department of State, Office of The Spokesman, Statement by Richard Boucher, Spokesman: Solomon Islands - Resolution of Ethnic Conflict, October 20, 2000).

Tuvalu (Tuvalu; monarchia: il sovrano britannico). Scoperte e denominate Ellice dall'Ammiraglio John Byron nel 1765. Le isole Ellice (o Lagoon) si sono separate dalla Colonia britannica delle Isole Gilbert ed Ellice (ved. Kiribati) il 1° Ottobre 1975 (acquisendo la denominazione di Tuvalu). Il 1° Ottobre 1978, al termine di cinque mesi di autogoverno, hanno dato origine ad un nuovo Stato (26 chilometri quadrati, 10.640 abitanti, capitale Fongafale: 6.006 abitanti).

Repubblica di Vanuatu (Ripablik blong Vanuatu). Scoperte nel 1606 dal portoghese Pedro Fernandes de Queirós, e denominate Nuove Ebridi da James Cook nel 1773. Già dal 1887 Francia e Gran Bretagna stabilirono una Commissione Navale Congiunta per le Nuove Ebridi. Dal 1906 al 1980 le isole sono state condominio franco-britannico, come previsto dalla Convenzione anglo-francese del 27 Febbraio 1906 e dal Protocollo firmato a Londra il 6 Agosto 1911.

Il 30 Luglio 1980 Parigi e Londra hanno consegnato i pieni poteri alle autorità locali delle Nuove Ebridi, ribattezzate Vanuatu (12.189 chilometri quadrati, 286.429 abitanti, capitale Port Vila: 44.040 abitanti).

I territori amministrati da Paesi terzi

Due Paesi europei e due americani reggono alcuni territori oceanici: Francia, Gran Bretagna, Cile e Stati Uniti. È singolare osservare come ognuno di essi adotti termini giuridici distinti, e la sola Londra conservi il titolo di colonia per l'isola di Pitcairn popolata nel 1790 dagli ammutinati del Bounty.

Le cilene Pasqua e Sala y Gómez sono appartenenze regionali di Valparaíso, mentre Parigi assicura rappresentanti in Assemblea Nazionale e Senato ai suoi territori d'oltremare: Nuova Caledonia e dip. (19), Wallis e Futuna e Polinesia francese (a

(19) Il 21 Aprile 1998 la Francia ha firmato a Nouméa un patto con l'indipendentista Front de libération nationale kanak socialiste (FLNKS) e il lealista Rassemblement pour la Calédonie dans la République (RPCR) che prevede un periodo di transizione di 15 o 20 anni in vista di un *referendum* sull'indipendenza; in seguito con un *referendum* gli elettori hanno approvato gli accordi: al voto ha partecipato il 74 per cento degli aventi diritto, di questi, il 79 ha votato a favore.

quest'ultima è stata aggregata dal 1979 l'isola americana di Clipperton [20] o de la Pasión).

Ricco di connotati amministrativi il mosaico statunitense: le Hawaii cinquantesimo Stato dell'Unione; Guam e le Samoa Americane sono territori non incorporati; commonwealth degli SUA le Marianne Settentrionali; amministrate dalla US Navy: le Midway, Johnston e lo scoglio Kingman; dalla US Air Force: Peale, Wake, Wilkes; dalla Fish and Wildlife Service: Baker, Howland e Jarvis; e dal Ministero degli interni l'isola di Palmyra.

Le restanti isole sono territori esterni dell'Australia: isole Ashmor e Cartier, Christmas (a sud di Giava), isole Cocos (a sud di Sumatra), isole Macquarie, isole del Mar dei Coralli (dipendenti da Norfolk), Norfolk (autogoverno); e della Nuova Zelanda: isole Cook (autogoverno), Niue (autogoverno), isole Tokelau.

Conclusioni

I problemi posti dai mandati e risolti positivamente dall'amministrazione fiduciaria, riportati a situazioni più vicine e cruente, hanno rappresentato una quarta forma di riscatto.

Dopo la storica (americana secoli XVIII e XIX), la rivoluzionaria (asiatica secolo XX), la fallimentare (africana, consegnata ai giorni nostri), il *trusteeship system* applicato all'Oceania ha dimostrato quanto la mancanza del confronto di superpotenze nello scenario oceanico abbia favorito transizioni prive di strumentali e sanguinosi sostegni "ideologici".

Per la prima volta si è assistito ad un'evoluzione di processi giuridici, e non bellici, mediati in prima persona dall'ONU nell'arco di mezzo secolo (1945-1994).

Giovanni Armillotta

(20) Clipperton fu annessa alla Francia nel 1885. Presa dal Messico, fu occupata dal 1897 al 1917 e con l'apertura del Canale di Panamà (1914) assunse un'enorme importanza. Fu definitivamente attribuita alla Francia nel 1930, attraverso un lodo arbitrale di Vittorio Emanuele III.

Bibliografia

Aspetti giuridici del processo di decolonizzazione

Conforti B., *Le Nazioni Unite*, Padova, CEDAM, 1979.

ONU, *Statuto delle Nazioni Unite e Statuto della Corte Internazionale di Giustizia*, pubblicato a cura del Centro Informazioni delle Nazioni Unite, Roma, 1983.

Quadri R., *Manuale di Diritto Coloniale*, Padova, CEDAM, 1950 (presente anche il testo dell'articolo 22 della SdN che istituiva i mandati).

Vismara M., *Le Nazioni Unite per i territori dipendenti e per la decolonizzazione 1945-1964*, Padova, CEDAM, 1966.

Sviluppi storici e politici in Oceania

AAVV, *I popoli del mondo*, vol. 1: "Australia e Nuova Guinea", Mondadori, Milano, 1973.

AAVV, *I popoli della terra*, vol. 7: "Isole del Pacifico", Mondadori, Milano, 1973.

AAVV, *Oceania nera. Arte, cultura e popoli della Melanesia nelle collezioni del Museo di antropologia ed etnologia di Firenze*, Cantini, Firenze, 1992.

AAVV, *Polinesia*, Istituto Geografico De Agostini, Novara, 1981.

Alpers A.; Reed A.W.; Hames I (a cura di), *Fiabe dall'Oceania. Miti maori e leggende delle isole Fiji*, Mondadori, Milano, 1993, 2 voll.

Arnold C., *Easter Island: Giant Stone Statues Tell of a Rich and Tragic Past*, Clarion Books, New York, 2000.

Bateson G., *Naven. Un rituale di travestimento in Nuova Guinea*, Einaudi, Torino, 1988.

Bellwood, Peter S., *Man's conquest of the Pacific: the prehistory of Southeast Asia and Oceania*, Collins, Auckland, 1978.

Bosi R., *Aborigeni australiani*, Nardini, Firenze,1994.

Calder A., *Voyages and Beaches: Pacific Encounters, 1769-1840*, University of Hawaii Press, Honolulu, 1999.

Crocombe Ron, *The South Pacific: an introduction*, Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, Suva, 1989 (5th rev.ed.).

Davidson Janet et al. (eds.), *Oceanic culture history: essays in honour of Roger Green*, in "New Zealand Journal of Archaeology", Dunedin (NZ), XVIII (1996).

Di Cesare V., *Gli aborigeni australiani*, Xenia, Milano, 1996.

Dini M., Righetti R., *Le isole dell'Eden. Ieri e oggi tra mito e realtà nei mari del Sud*, Feltrinelli, Milano, 1996.

Dousset-Reinhardt R., *Colonialismo e contraddizioni. Studio sulle cause storico-sociali dell'insurrezione del 1848 in Nuova Caledonia*, Jaca Book, Milano, 1971; La grande capanna. Miti e leggende della Nuova Caledonia, Jaca Book, Milano, 1974.

Drusini A.G., *Rapa nui, l'ultima terra. L'uomo e il suo universo nell'Isola di Pasqua*, Jaca Book, Milano, 1994.

Elbert S.H., *Miti e leggende delle Hawaii*, Mondadori, Milano, 1996.

Eliade M., *La creatività dello spirito. Un'introduzione alle religioni australiane*, Jaca Book, Milano, 1990.

Englaro G. (a cura di), Leggende dei Mari del Sud, Arcana, Milano, 1994; *Il tempo del sogno. Miti australiani*, Mondadori, Milano, 1991.

Estensen M., *Discovery: The Quest for the Great South Land*, St. Martin's Press, London, 1999.

Fasolini E., Favole dall'Oceania, Emi, Bologna, 1992.

Firth R., Noi, Tikopia. Economia e società nella Polinesia primitiva, Franco Angeli, Milano, 1994.

Fiume S., *Omaggio alla Polinesia*, Prospettive d'Arte, Milano, 1992.

Franceschi F., *Papua Nuova Guinea*, Sperling & Kupfer, Milano, 1995.

Grossi P., *Asmat: uccidere per essere. Miti e riti dei cacciatori di teste della Nuova Guinea*, All'Insegna del Pesce d'Oro, Milano, 1987.

Houghton Philip, *People of the great ocean: aspects of human biology of the early Pacific*, Cambridge University Press, Cambridge-Melbourne, 1996.

Howe K.R., Kiste R.C., Lal B.V. (eds.), *Tides of history: the Pacific Islands in the twentieth century*, University of Hawaii Press, Honolulu, 1994.

Hughes R., *La riva fatale. L'epopea della fondazione dell'Australia*, Adelphi, Milano, 1995.

Irwin Geoffrey. *Prehistoric exploration and colonisation of the Pacific*, Cambridge University Press, Cambridge-Melbourne, 1992.

Kay R., *Fiji*, Edt, Torino, 1994.

Kirk M., Asmat. *Uomo come arte. Nuova Guinea*, Ideabooks, Milano, 1991.

Leigheb M., *Irian Jaya, l'ultima terra ignota. Popoli e culture della Nuova Guinea indonesiana*, Giorgio Mondadori, Milano, 1995.

Lewis D.W., Forman W., *I Maori. Un popolo di guerrieri*, Istituto Geografico De Agostini, Novara, 1983.

Maconi V., *Australia e Melanesia*, Istituto Geografico De Agostini, Novara, 1979.

Malinowski B., *Argonauti del Pacifico occidentale. Riti magici e vita quotidiana nella società primitiva*, Newton Compton, Roma, 1978.

Massenzio M., *Kurangara, una apocalisse australiana*, Bulzoni, Roma, 1976.

Mètraux A., *Meravigliosa isola di Pasqua*, Mondadori, Milano, 1971.

Milo M., Boschetti C., *Popoli in via di estinzione*, vol. 3: "Popoli d'Asia e d'Australia", Ferni, Ginevra, 1977.

Moyle Richard M., *Polynesian music and dance*, Centre for Pacific Studies, University of Auckland, 1991.

Niola M., *La parabola del potere: il big man della Melanesia*, Loescher, Torino, 1981.

Oliver Douglas L., *Native cultures of the Pacific Islands*, University of Hawaii Press, Honolulu, 1989; *Oceania: the native cultures of Australia and the Pacific Islands*, University of Hawaii Press, Honolulu, 1989.

Pawley Andrew (ed.), *Man and a half: essays in Pacific anthropology and ethnobiology in honour of Ralph Bulmer*, Polynesian Society, Auckland, 1991.

Pizzi G. (a cura di), *Le voci della terra. Pittura, scultura e fotografie dell'Australia aborigena*, Fondazione Galleria Gottardo, Lugano, 1994.

Quilici F., *Polinesia: isole e atolli del mito*, Rothmans Publications/Mondadori, Milano, 1995.

Rappaport, R.R., *Maiali per gli antenati. Il rituale nell'ecologia di un popolo della Nuova Guinea*, Franco Angeli, Milano, 1980.

Reed A.W. (a cura di), *Leggende dell'Australia tribale*, Arcana, Milano, 1990.

Rocchi C., *Polinesia e Micronesia*, Istituto Geografico De Agostini, Novara, 1980.

Ruggeri C., *Il canto delle lucciole. Viaggio in Nuova Guinea tra cannibali e adoratori di spiriti*, Feltrinelli, Milano, 1995.

Scoditti G., *Culture orali. L'esempio dell'isola di Kitawa*, Loescher, Torino, 1980.

Idem, Kitawa. Iconografia e semantica in una società melanesiana, Franco Angeli, Milano, 1985

Spate O.H., *Storia del Pacifico*, vol. 1: "Lago spagnolo"; vol. 2: "Mercanti e bucanieri" (secoli XVII-XVIII); vol. 3, "Un paradiso trovato e perduto" (secoliXVIII-XIX), Einaudi, Torino, 1993.

Stingl M., *L'ultimo paradiso. Misteri e incanti della Polinesia*, Mursia, Milano, 1986.

Swaney D., *Samoa occidentali e americane*, Edt, Torino, 1995.

Thomas Nicholas, *Oceanic art*, Thames and Hudson, London, 1995.

Tuiavii di Tiavea, *Papalagi*, Longanesi, Milano, 1998.

Wassman Jurg (ed.), *Pacific answers to western hegemony: cultural practices of identity construction*, Berg, Oxford, 1998.

Webster Steven, *Patrons of Maori culture: power, theory and ideology in the Maori renaissance*, University of Otago Press, Dunedin (NZ), 1998.

Weingartner E., *Il Pacifico avvelenato. Le conseguenze degli esperimenti nucleari sui popoli dell'area*, Macro/edizioni, Sarsina (Forlì), 1992.

Worsley P., *La tromba suonerà. I culti millenaristici della Melanesia*, Einaudi, Torino, 1977.

Zaccagnino V., *Rapporto polinesiano*, Martello, Milano, 1969.

IL VATICANO E GLI STATI UNITI DI DONALD TRUMP

di Chiara De Gennaro

Che il Vaticano avesse qualche riserva sulla politica di Donald Trump, è apparso chiaramente già nel Febbraio 2016, all'indomani delle dichiarazioni che l'allora candidato repubblicano esternò durante la campagna elettorale, in particolare in merito al progetto di costruire un muro lungo il confine con il Messico, finalizzato a fermare i continui flussi migratori verso gli Stati Uniti.

In risposta ad una domanda postagli durante la conferenza stampa sul volo di ritorno da Città del Messico e riguardante proprio il progetto del muro, Bergoglio affermò che se il miliardario americano "dice queste cose, non è cristiano" (1).

La reazione di Trump alle parole del Pontefice fu pressoché immediata: "Il Governo messicano mi ha denigrato con il Papa perché vuole continuare a farsi beffe degli Stati Uniti d'America al confine" (2).

Il monito del Pontefice ad adottare una politica migratoria più distesa e a rinunciare all'idea del muro con il Messico, è riproposto da Francesco, sotto forma di metafora evangelica, nel Messaggio di auguri che lo stesso ha inviato al miliardario all'indomani del suo insediamento alla Casa Bianca: "Sotto la Sua guida - si legge - possa la statura dell'America continuare a misurarsi soprattutto per la Sua preoccupazione per i poveri, gli esclusi e i bisognosi che, come Lazzaro (i messicani, ndA), atten-

(1) Conferenza stampa del Santo Padre durante il volo di ritorno dal Messico, volo papale, mercoledì 17 Febbraio 2016, domanda posta da Phil Pulella per Reuters, in Vatican.va di pari data.

(2) Sarcina Giuseppe, "Il Papa: Trump non è un cristiano. La replica: Parole vergognose. E il caso fa il giro del mondo", in *Corriere della Sera*, 18 Febbraio 2016.

CHIARA DE GENNARO, *studiosa di Scienze politiche, si occupa da anni di studi e ricerche sulla Storia delle relazioni internazionali.*

dono di fronte alla nostra porta (i confini Stati Uniti-Messico, ndA)" (3).

Tuttavia, nemmeno la metafora evangelica è servita a dissuadere Trump dal firmare l'ordine esecutivo del 25 Gennaio 2017, atto simbolicamente e platealmente compiuto dal neo Presidente durante la sua visita al *Department of Homeland Security*, con il quale è stato imposto alle Agenzie federali di provvedere alla costruzione del tanto discusso muro (4).

In relazione a questo eclatante provvedimento, appare interessante l'analisi del missionario Frate Gioacchino Campese (5), che ha qualificato la scelta del nuovo Governo statunitense non soltanto populista, ma anche foriera di molteplici e futuri problemi di natura economica e sociale.

In primo luogo, infatti, la costruzione presenta costi molto elevati, che andranno sicuramente a gravare sui contribuenti americani, già messi a dura prova dalla crisi economica mondiale degli ultimi anni.

In secondo luogo, il muro non rappresenta una soluzione definitiva all'ingresso di messicani nel Paese, in quanto esso non scoraggerà i flussi migratori, ma li sposterà verso le zone desertiche, aumentando esponenzialmente i morti tra coloro che vi si avventurino nel tentativo di aggirarlo.

Infine, una tale barriera non farà che alimentare l'attività e gli introiti dei trafficanti di esseri umani (6).

Ma la politica antimigratoria di Trump non riguarda soltanto il confine messicano. Ancor più oggetto di discussione, a livello nazionale ed internazionale, è stato il decreto esecutivo, firmato il 27 Gennaio 2017, con cui la Casa Bianca ha bloccato l'ingresso negli Stati Uniti ai viaggiatori di sette Paesi a maggio-

(3) "Messaggio del Santo Padre Francesco al 45mo Presidente degli Stati Uniti d'America, Donald J. Trump, in occasione del suo insediamento alla Casa Bianca", in *Bollettino Santa Sede,* 20 Gennaio 2017.

(4) "President Trump visits Dept. Homeland Security" in "Conservative Tree House", 25 Gennaio 2017.

(5) Nato a Siponto (Foggia) nel 1967, come missionario dell'ordine scalabriniano ha prestato servizio a Tijuana, sulla frontiera Stati Uniti-Messico dal 1995 al 2002. Dal 2004, è docente presso il SIMI (Scalabrini International Migration Institute).

(6) Fabio Colagrande, Intervista a Fr. Gioacchino Campese, Radio Vaticana, 30 Gennaio 2017.

ranza musulmana (Iran, Irak, Siria, Somalia, Yemen, Libia e Sudan) (7).

L'iniziativa, promossa come necessaria a proteggere la Nazione dal terrorismo islamico, che negli ultimi anni ha mietuto molte vittime, specialmente in Europa, è vista dalla destra cattolica e conservatrice americana come il baluardo concreto attraverso cui tutelare i cristiani.

Eppure, a suo tempo, il Pontefice aveva espresso le proprie perplessità su quello che, allora, era soltanto un punto programmatico della campagna elettorale repubblicana, alle quali Trump aveva prontamente replicato: "Se e quando il Vaticano fosse attaccato dall'ISIS (...) vi posso garantire che il Papa si impegnerebbe a pregare, perché Donald Trump fosse il suo Presidente" (8).

Intanto, in attesa che il neo Presidente reintroduca il decreto esecutivo (9), così come è nelle sue intenzioni fare, quella parte del mondo cattolico vicina a Papa Francesco si dice preoccupata che il provvedimento possa dare ancora più forza all'idea di una guerra dell'Occidente contro l'Islam, rischiando, di conseguenza, di scatenare vendette e ritorsioni contro le minoranze cristiane dei Paesi del Medio Oriente penalizzati dal decreto stesso.

Su questo delicato tema, i rapporti tra Trump e Bergoglio potrebbero essere resi ancor più complicati dall'operato di un personaggio molto vicino al neo Presidente degli Stati Uniti: il suo Consigliere per la Sicurezza Nazionale, Stephen K. Bannon (10).

Nell'Aprile del 2014, infatti, durante la sua permanenza a Roma in occasione della cerimonia di canonizzazione di Papa

(7) "Trump chiude a rifugiati (per 4 mesi) e cittadini di 7 Paesi islamici (3 mesi): caos e proteste", *Il Sole-24 Ore*, 28 Gennaio 2017.

(8) Cfr. Nota 2.

(9) Il provvedimento presidenziale, com'è noto, è stato sospeso a seguito dell'impugnazione da parte del giudice federale James Robart, contro la quale ha presentato ricorso il Dipartimento di Giustizia americano, ricorso poi respinto dalla Corte di Appello di Washington.

(10) Cattolico di origine irlandese, ex ufficiale di Marina, Bannon è anche Direttore dell'ultra conservatore *Breitbart News*, i cui articoli, si stima siano letti più di quelli del *New York Times, Washington Post* e *Wall Street Journal* messi insieme.

Giovanni XXIII e Papa Giovanni Paolo II, Bannon ha incontrato Raymond Burke, un Cardinale statunitense noto per le sue opinioni conservatrici. Da quell'incontro, secondo il *New York Times*, sarebbe nato un "asse" tra Bannon-conservatori americani e Burke-tradizionalisti cattolici del Vaticano, che avrebbe come intento quello di impedire all'Islam di "schiacciare un Occidente prostrato e indebolito dall'erosione dei valori cristiani tradizionali" (11).

Un intento, questo, che Bannon ritiene difficilmente attuabile dal Pontefice, ritenuto "pericolosamente mal guidato e probabilmente socialista" (12).

Il fantomatico "asse" Bannon-Burke, sempre secondo il *New York Times*, andrebbe di pari passo con la strategia di creare alleanze con i Partiti di estrema destra in Europa.

Resta di fatto che la politica migratoria di Trump non è l'unico argomento di discussione su cui il Presidente e il Pontefice dovranno confrontarsi. Ad essa, infatti, si affiancano le iniziative del miliardario americano a favore delle correnti anti-abortiste, che già hanno trovato esecuzione il 23 Gennaio 2017 con la decisione di bloccare l'erogazione di fondi federali alle ONG che sostengono l'interruzione di gravidanza (13).

A tal proposito, la Conferenza Episcopale Americana, che in un primo momento sembrava divisa tra Vescovi favorevoli e altri meno interessati alla questione abortista, ha finito per prendere una chiara posizione a favore del neo Presidente, eleggendo tra i suoi vertici il Cardinale Daniel Di Nardo, notoriamente conservatore *pro-life*.

Per quanto concerne Bergoglio, ovviamente il Pontefice è a favore delle politiche anti-abortiste, posizione ribadita in un messaggio a firma del Nunzio apostolico in Francia, Monsignor Luigi

(11) Horowitz Jason, "Steve Bannon carries battle to another influential hub: the Vatican", *New York Times*, 7 Febbraio 2017.

(12) Ibidem.

(13) Non è la prima volta che un Presidente statunitense revoca i fondi per le ONG che abbiano nei propri programmi l'aborto e le politiche abortistiche. È dal 1984, infatti, che vi è tutto un susseguirsi di stanziamenti (da parte dei Governi democratici) e di revoche di stanziamenti (da parte dei Governi repubblicani) nei confronti di queste organizzazioni.

Ventura, inviato agli organizzatori della "Marcia per la Vita", tenutasi a Parigi il 22 Gennaio 2017. Nel messaggio, Papa Francesco ha riconfermato che "la Chiesa non deve mai stancarsi di essere avvocata della vita e non deve rinunciare a proclamare che la vita umana deve essere protetta senza condizioni dal momento del concepimento fino alla morte naturale" (14).

Inoltre, in una recente intervista a *El Pais*, il Pontefice ha affermato che anche i Vescovi americani favorevoli alla politica anti-abortista di Trump, reputata dallo stesso Papa "strumentale", ossia finalizzata ad accattivarsi i cattolici conservatori, prova disagio verso la propaganda contro l'immigrazione, tanto più che oltre un quarto di essi è di origine latino-americana (15).

Ci si chiede, tuttavia, se almeno questa concomitanza di vedute possa creare un ponte di dialogo tra il Vaticano e gli Stati Uniti.

Intanto, si guarda già a Maggio 2017, quando Trump sarà a Taormina per partecipare al G7. Citando una fonte diplomatica, il britannico "The Tablet" sostiene che se Trump venisse in Italia senza incontrare anche il Pontefice, il Vaticano vedrebbe un tal gesto come un aperto affronto, in particolare dopo i dissapori seguiti alle decisioni in materia di politica migratoria americana (16).

Sarà interessante, quindi, vedere come si evolveranno i rapporti diplomatici tra Santa Sede e Stati Uniti che, al momento in cui si scrive, non hanno ancora nominato un proprio rappresentante presso il Vaticano.

Chiara De Gennaro

(14) Papa Francesco agli organizzatori della "Marcia per la Vita" di Parigi", in SIR, Società per l'Informazione Religiosa, 21 Gennaio 2017.

(15) C. Antonio e O. Pablo, "El peligro es que en tiempos de crisis busquemos un salvador", *El Pais*, 21 Gennaio 2017.

(16) Lamb Christopher, "Pope and Trump expected to meet in May, claim Vatican insider", *The tablet*, 6 Febbraio 2017.

UN CONVEGNO SULL'UNIONE EUROPEA

di Giorgio Bosco

La profonda crisi che sta attraversando l'Unione europea - e che, secondo autorevoli commentatori, è sopratutto una crisi d'identità - sta ispirando numerosi studi e saggi, sia individuali che collettanei, come pure congressi, convegni e tavole rotonde, quasi fosse un consulto di medici al capezzale dell'ammalato.

In questa folta schiera si distingue una recente iniziativa, presa dalla Fondazione Jean Monnet.

La Fondazione Jean Monnet fu istituita nel 1978 da lui stesso, che le affidò il complesso dei suoi archivi, nel desiderio che fosse continuata, anche dopo la sua scomparsa, la sua trentennale opera in favore dell'Europa e della pace, iniziata nel 1950 con l'ispirazione del Piano Schuman, origine della prima Comunità europea: quella del carbone e dell'acciaio (CECA).

Situata non lungi dalle rive del Lemano, nella graziosa "Ferme de Dorigny" all'interno del *campus* dell'Università di Losanna, dispone di preziosi manoscritti e di altri fondi di archivi privati, tra cui quello di Robert Marjolin, nonché di una biblioteca specializzata e di un centro di documentazione europea.

Inoltre, la Fondazione cura una pubblicazione periodica, i *Cahiers Rouges*, che conta ormai più di 200 titoli; fra di essi spicca uno studio di due italiani, la Professoressa Maria Grazia Melchionni e l'Ambasciatore Roberto Ducci, dal titolo *La genèse des Traités de Rome* (2007), contenente colloqui con i protagonisti.di quel lungo, difficile e complicato negoziato.

Il tema scelto per il colloquio internazionale del 21 e 22 Ottobre 2016 era *Formes d'Europe: de l'Union européenne et d'autres organisations*. I lavori sono stati costantemente seguiti

GIORGIO BOSCO *è stato Ambasciatore d'Italia e Professore alla Scuola Nazionale dell'Amministrazione in Roma.*

dal Presidente della Fondazione, Pat Cox, già Presidente del Parlamento europeo, il quale nel suo intervento ha ampiamente illustrato un suo recentissimo scritto sulle conseguenze dell'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea.

Sul piano giuridico, tra i problemi aperti ha citato la circostanza che un sesto della legislazione vigente nel Regno Unito è di origine comunitaria e sarà, quindi, necessaria una lunga opera di revisione per adattarla alla nuova situazione.

La medesima questione si porrà per i numerosi accordi commerciali conclusi dall'Unione con Stati terzi, e che in virtù dei Trattati comunitari impegnano tutti gli Stati membri. Né minore sarà il problema dell'unica frontiera terrestre del Regno Unito, quella con la Repubblica d'Irlanda, a proposito della quale erano state raggiunte intese tra Londra e Dublino per il suo passaggio senza formalità.

A fianco dell'intervento di Cox, i numerosi partecipanti hanno approfondito vari aspetti dell'attuale crisi europea, ed alcuni di essi non hanno mancato di risalire alle origini storiche dell'integrazione europea e alle sue prime difficoltà.

Fra queste, è stato ricordato il contrasto tra la Commissione e De Gaulle, salito al potere in Francia nel 1958. La Commissione tendeva ad esercitare un ruolo maggiore, ad esprimere delle concezioni politiche sulle questioni europee. Lapidario, De Gaulle disse: "La politique francaise se définit à Paris et non à Bruxelles".

Anche il suo fedele delfino, Pompidou, divenuto Presidente, affermò: "La Commission est exécuteur et non exécutif". Questo contrasto si è snodato nel corso dei decenni, con la crisi cosiddetta della "sedia vuota", con l'affermazione dopo Fontainebleau (1984) del modello di un negoziato intergovernativo permanente, con l'istituzione del Coreper (Comitato dei Rappresentanti Permanenti), che rappresentò la tendenza a diminuire il ruolo della Commissione, confinandolo a settori tecnici.

La Commissione invece, attraverso l'interpretazione dei Trattati, si adoperava per aumentare il suo ruolo, in modo non solo da avere una visione politica, ma anche di condurre un'azione politica.

È una storia interessante, quella degli sforzi della Commis-

sione in questo senso, e a Losanna si è rammentata l'instancabile attività di Emile Noé, che ne fu Segretario Generale per oltre un ventennio, dal 1967 al 1979.

Nel suo ingegnarsi affinché la Commissione fosse ammessa a partecipare ai Vertici europei, rimase memorabile l'episodio del Vertice di Parigi dell'Ottobre 1972, quando egli, introdottosi di soppiatto per assistere ad un difficile dibattito sui negoziati del GATT, presento' un progetto di documento così descritto da Sir Roy Denman: "It was a brilliant draft, which skated with unerring skill round any of the rocks and shoals of trade policy, and had the elegance and precision of a Rwiss watch. It was accepted on the spot".

In un colloquio dedicato all'Europa non potevano mancare gli approfondimenti dei principi generali sui quali si basa l'Unione, fra cui quello della democrazia. Che lo Stato di diritto debba essere democratico è fuori discussione, ma si assiste a diversioni preoccupanti ad opera di movimenti populisti, che servono gli interessi degli avversari dell'Europa.

I valori e i princìpi dell'Unione dovrebbero essere condivisi da tutti; la condivisione dei valori comuni è evidente in Svizzera, che è stata citata come esempio di buone pratiche. Una di queste pratiche, però, sarebbe bene non fosse seguita: quella dei *referendum*, perché - si è detto - con i *referendum* l'Europa diventa materia di politiche nazionali.

Anche la solidarietà è un principio chiave, che appare sette volte nei Trattati, e ne sono stati menzionati i diversi aspetti, filosofico, economico, politico.

A volte la solidarietà prende il nome di "politica di coesione", come, ad esempio, il secondo "pacchetto Delors", il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo. Come esempi di solidarietà di tipo intergovernativo sono stati citati il Fondo europeo di stabilità finanziaria e il Meccanismo europeo di stabilità finanziaria.

Tra i princìpi generali menzionati all'Articolo 2 del Trattato di Lisbona v'è quello del rispetto dei diritti umani. È una problematica vastissima, e vari relatori vi si sono riferiti.

Un punto, che ha attirato l'attenzione, è stato quello del-

l'adesione dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, firmata a Roma il 4 Novembre 1950, punto sul quale nel 1996 la Corte di Lussemburgo aveva manifestato parere negativo. Con differenti motivazioni, un nuovo parere negativo è stato espresso nel 2014 dalla stessa Corte.

In una relazione è stato evidenziato che la Corte si è soffermata sulle specificità dell'ordinamento comunitario e sul livello di tutela previsto dalla Carta dei diritti (annessa al Trattato di Lisbona) come interpretata dalla medesima Corte, nonché sulle peculiarità del sistema giurisdizionale dell'Unione Europea, basato anche sulla cooperazione tra organi giurisdizionali nazionali e Corte nell'ambito del meccanismo del rinvio pregiudiziale e sulla competenza esclusiva della Corte nel giudicare le controversie tra Stati membri inerenti al diritto comunitario.

In questo lungo e articolato itinerario logico la Corte ha individuato tutta una serie di motivi di incompatibilità, che rendono difficile ipotizzare un'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione, almeno nel breve periodo.

Funziona ancora l'Unione europea? A questa domanda, decisiva per l'avvenire dell'Unione, è stata data una risposta affermativa, fondata su quattro punti:

– l'Unione Europea tuttora funziona in base al neofunzionalismo e al nuovo intergovernativismo;

– per comprendere il processo d'integrazione occorre considerare alcuni fattori politici (euroscetticismo, Partiti populisti, disagio sociale);

– l'esame, lo studio, l'analisi dell'Unione devono continuare, ma senza tentare di specificare cos'è precisamente.

– concettualizzare la possibile disintegrazione dell'Unione.

Oggetto del colloquio di Losanna erano anche le altre organizzazioni a partecipazione europea. Partendo dalla fine della Seconda guerra mondiale, la più antica è il Consiglio d'Europa (1949) che, all'inizio circoscritto ai Paesi dell'Europa occidentale, si è aperto a tutti gli altri dopo la caduta del Muro di Berlino, fino a raggiungere il totale di 47 Stati membri. È stato rilevato che, cio' che unisce un così gran numero di Stati europei

(un quarto di quelli dell'intero pianeta) è sopratutto l'impegno nel campo dei diritti umani, essendo tutti vincolati all'osservanza della citata Convenzione di Roma 4 Novembre 1950, ed avendo tutti accettato la giurisdizione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

Altri interventi si sono soffermati sull'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO), sull'Organizzazione per la Sicurezza e Cooperazione in Europa (OSCE, già CSCE) e sull'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo in Europa (OCSE).

Giorgio Bosco

Ripensare il passato per costruire il futuro

UN NUOVO PARADIGMA PER L'EUROPA?

Gianfranco Verderame

Desidero innanzitutto dare il benvenuto ai nostri ospiti e ringraziarli tutti in anticipo per il contributo che apporteranno al nostro Dialogo. Spero che la Dottoressa Covassi, l'amico Vincenzo Guizzi ed i colleghi Barucco, Robustelli e D'Elia vorranno consentirmi di dare un saluto particolare al Dottor Achille Albonetti, che ha avuto la ventura di vivere in prima persona alcuni degli snodi più importanti del processo di integrazione, a cominciare dalla fase preparatoria della redazione del Trattato di Roma.

Anche per questo sono certo che il suo intervento sarà di grande interesse ed offrirà molti stimoli alla discussione.

Prima di iniziare, vorrei svolgere qualche breve considerazione introduttiva. Oggi, nell'anno del sessantesimo anniversario del Trattato, l'Unione si trova di fronte ad una sfida che può essere definita "esistenziale", e cioè la constatazione che la

Tavola rotonda, organizzata a Roma il 20 Febbraio 2017 dal Circolo Studi Diplomatici, con la partecipazione di Beatrice COVASSI, *Capo della Rappresentanza in Italia della Commissione Europea; Vittorio* COLAPRICE, *Analista politico della Commissione Europea; Achille* ALBONETTI, *Direttore della Rivista "Affari Esteri"; Vincenzo* GUIZZI, *Professore; Armando* BARUCCO, *Capo dell'Unità di analisi, programmazione, statistica e documentazione storica del Ministero degli Affari Esteri; Carmine* ROBUSTELLI, *DGEU; Pierluigi* D'ELIA, *Capo Ufficio IV della Direzione Generale per l'Unione Europea.*

Alla Tavolo rotonda hanno partecipato gli Ambasciatori Adriano BENEDETTI, *Paolo* CASARDI, *Gabriele* CHECCHIA, *Francesco* CORRIAS, *Luigi* GUIDOBONO CAVALCHINI, *Mario* E. MAIOLINI, *Giorgio* MALFATTI *di* MONTE TRETTO, *Maurizio* MELANI, *Elio MENZIONE, Francesco* MEZZALAMA, *Laura* MIRACHIAN, *Roberto* NIGIDO, *Carlo Maria* OLIVA, *Ferdinando* SALLEO, *Domenico* VECCHIONI, *Gianfranco* VERDERAME.

Il Circolo Studi Diplomatici è stato fondato a Roma nel 1968 da un ristretto gruppo di Ambasciatori con l'obiettivo di non disperdere le esperienze e le competenze dei vertici della carriera diplomatica italiana e le elaborazioni di autorevoli e sperti di politica estera.

coesione interna dei propri membri intorno alla direzione ed al contenuto stesso del processo di integrazione si va costantemente indebolendo.

Ne consegue che trovare una base comune diventa sempre più difficile, i problemi irrisolti si accumulano e le opinioni pubbliche europee perdono sempre più fiducia nell'Europa e nella sua capacità di dare risposte concrete alle loro esigenze: e le difficoltà di coniugare stabilità finanziaria e crescita e di affrontare in modo coordinato e solidale la sfida delle migrazioni lo dimostrano.

Ed è così che riprendono vigore le spinte sovraniste, cavalcate purtroppo da una classe politica spesso incapace dello "sguardo lungo", che pur sarebbe necessario di fronte alla dimensione dei problemi del nostro tempo.

Come uscire da questa situazione? Da alcune parti si comincia a dire ormai apertamente che il "contenitore" dell'Unione non è più idoneo a contenere e conciliare tutte le differenti visioni che esprimono i suoi Stati membri, e che bisogna ripensarne profondamente la struttura.

Il problema è serio, e non può essere eluso dai governanti e dalle forze politiche europee. La prospettiva delle *cooperazioni rafforzate e strutturate* tra Paesi intenzionati a progredire sulla via dell'integrazione costituisce una prima risposta. Si tratta però, a mio parere, di una risposta ancora parziale, perché le differenze di visione tra gli Stati membri possono ormai mettere in discussione il funzionamento anche di ambiti che ci eravamo abituati a considerare in maniera unitaria.

Le deroghe imposte al regime di libera circolazione, che costituisce uno dei pilastri del Mercato Interno, in relazione alla crisi migratoria e la crescente ostilità dei Paesi dell'est europeo nei confronti della dimensione sovranazionale delle politiche comuni lo dimostrano. Ed è così che si parla sempre più frequentemente di restituire agli Stati nazionali quote di quella sovranità che essi avevano deciso di mettere in comune o di tornare a cooperazioni puramente intergovernative.

Confesso che non mi è affatto chiaro come ciò possa avvenire senza rompere l'unicità del Mercato Interno, che pure tutti in-

tendono salvaguardare, e senza mettere in discussione l'impalcatura dei diritti costruita in questi sessanta anni di integrazione.

Credo invece che la strada sia un'altra. Se, da una parte, diventa sempre più urgente che un gruppo di Stati prosegua con coraggio sulla via dell'integrazione, è indispensabile, dall'altra, salvaguardare l'impianto sovranazionale dell'edificio complessivo, e con esso tutto ciò che di buono - ed è tanto - è stato fatto in questi anni.

La forza della visione originaria del processo di integrazione, alla quale si richiama il titolo del nostro Dialogo, è stata quella di affidare alle istituzioni, via via rafforzate nella loro dimensione democratica, la funzione di far emergere l'interesse comune, pur rispettando le diversità delle varie componenti.

Al di fuori di questo metodo non si dà integrazione, ma al massimo collaborazione volontaristica nella quale le decisioni al ribasso tarate sul minimo comune denominatore, quando non l'immobilismo dei veti incrociati, e gli "sbandamenti egemonici" che richiamammo nelle conclusioni dei Dialoghi dell'anno scorso sono sempre dietro l'angolo. Su questa strada c'è solo la crescita della delusione delle opinioni pubbliche per le risposte mancate alle loro esigenze e il risorgere dei nazionalismi.

Concludo con l'auspicio che da questo nostro Dialogo possano emergere indicazioni utili per le Istituzioni italiane per contribuire fattivamente e con coerenza al superamento della fase di crisi che attraversa il progetto europeo e sensibilizzare l'opinione pubblica sulla vitale esigenza che il nostro Paese prosegua con decisione sulla strada della progressiva e sempre più stretta integrazione.

Beatrice Covassi (*speaking points*)

– Il ruolo dei rappresentanti della Commissione europea negli Stati membri si è trasformato in quello di Ambasciatori del Presidente e portavoce nel Paese.

– Grandi sfide di fronte all'approssimarsi del 60esimo: *Brexit* più Trump sono stati due *shock*.

– *Brexit* è uno *shock* interno e ha portato gli altri 27 Paesi dell'Unione Europea in uno stato di incertezza sino a quando non sarà attivato l'articolo 50. Abbiamo letto la dichiarazione di Bratislava e quella di Malta, rimane l'incertezza.

– Trump è uno *shock* esterno. Il nuovo Presidente americano è un *partner* radicalmente diverso da tutti quelli che lo hanno preceduto. In tutte le manifestazioni pubbliche ha messo in questione la cooperazione transatlantica. Questo mette a rischio un paradigma del passato.

– *Brexit* può rappresentare un'opportunità specialmente in due capitoli: quello sociale e quello della Difesa.

– Abbiamo tre grandi crisi: economica, migratoria e terrorismo. Sulla migrazione la Commissione europea ha svolto un ruolo più politico ed ha fatto molte proposte. Purtroppo su questa come su tante altre questioni è facile prevedere che non ci saranno soluzioni a breve. Tra le cose più positive in questa materia sono da annoverare il fondo esterno di investimenti e il piano per l'Africa; anche i frutti si vedranno non nell'immediato.

– Altro elemento positivo la formazione di una Guardia costiera europea e l'addestramento del personale della Guardia costiera libica.

– Esiste un modello europeo di integrazione dei migranti?

– Viviamo un'epoca di *post* verità: anche se parliamo di progetti positivi dell'Unione Europea, essi non passano nel dibattito anzi non sono creduti. L'Italia è stato un membro pigramente europeista, esiste un *gap* nella comunicazione sull'Europa. Come Rappresentanza stiamo cercando di collaborare con la Rai per accrescere il livello di comunicazione dei temi europei.

– Vorrei chiudere con la questione dello spazio pubblico europeo. Lo spazio pubblico europeo è oggi riempito da chi non vuole l'Europa. Si tratta di un grave problema che, se lo affrontiamo con determinazione e concretezza, potrebbe diventare un'opportunità.

– L'importante è che l'Europa resti il quadro istituzionale e giuridico di riferimento degli Stati membri.

Achille Albonetti

Ringrazio l'Ambasciatore Gianfranco Verderame per avermi invitato ad una riunione del prestigioso Circolo Diplomatico, che egli presiede.

I Diplomatici appartengono ad un corpo eletto. Hanno scelto di dedicare la vita alla *Res publica* e alla politica estera, la più alta espressione della politica. Se un Paese, infatti, erra la politica economica, rischia la fame; se sbaglia la politica interna, rischia la guerra civile e la dittatura. Se erra, tuttavia, la politica estera, rischia il declassamento o addirittura la scomparsa.

Congratulazioni per il tema che è stato proposto: "Ripensare il passato per costruire il futuro" e che guiderà il mio intervento. Le date del passato, infatti, sono importanti per riflettere sul percorso europeo compiuto e sono di aiuto per le tappe da affrontare in futuro.

Il 25 Marzo 1957, innanzitutto. Tra poche settimane saranno strascorsi sessanta anni dalla firma dei Trattati di Roma (Comunità Economica Europea o Mercato Comune; e Comunità Europea per l'Energia Atomica o Euratom).

Già nel 1946, al mancato rispetto di Stalin degli Accordi di Yalta, Churchill parlò di "una cortina di ferro" scesa in Europa e della necessità degli Stati Uniti di Europa. Nello stesso anno, 1946, si ebbe l'enunciazione della cosiddetta *Dottrina Truman*, che mise in guardia la Russia dall'intervenire in Grecia e Italia.

Un anno prima, nel 1945, fu creata l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), straordinario organismo che divide, però, l'Europa. Nel Consiglio di Sicurezza vi sono, infatti, due Stati europei - la Gran Bretagna e la Francia - membri permanenti e con diritto di *veto*. Addirittura, con l'entrata in vigore nel 1975 del Trattato contro la Proliferazione Nucleare (TNP), questi due Stati europei divengono Stati *militarmente e giuridicamente nucleari.*

Prima del 25 Marzo 1957, firma dei Trattati di Roma, ricordo il 9 Maggio 1950, data del lancio della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) da parte del Presidente francese Robert Schuman, e, poco dopo, il progetto di Comunità Euro-

pea per la Difesa, fallito nell'Agosto 1954. Ad esso seguì nel Giugno 1955 il cosiddetto "rilancio europeo" a Messina, che condusse nel Marzo 1957 ai Trattati di Roma.

Non posso, poi, dimenticare la nascita della Organizzazione del Patto Atlantico (NATO), nel 1949, che unisce gli Stati Uniti e il Canada ai Paesi europei. Nel 1948 il Piano Marshall e la creazione dell'Organizzazione per la Collaborazione Economica Europea (OECE). Nello stesso anno, si riunì all'Aja il primo Congresso del *Movimento Europeo*. Queste date e questi progetti, che precedono il 25 Marzo 1957, sono importanti per valutare il significato della firma dei Trattati di Roma.

Vanno, tuttavia, tenute presenti due date per comprendere il motivo fondamentale dell'unità europea: il 6 e il 9 Agosto 1945: giorni del lancio dei due ordigni atomici americani su Hiroshima e Nagasaki in Giappone. Quelle date, infatti, non concludono soltanto il Secondo conflitto mondiale, caratterizzato da decine di milioni di vittime e distruzioni massicce, ma segnano l'inizio dell'era nucleare e costituiscono il motivo profondo dell'esigenza dell'unità europea.

Nell'epoca nucleare, iniziata nel 1945, soltanto due Paesi, infatti, sono *attori* di politica estera: gli Stati Uniti e la Russia, per il loro enorme e credibile arsenale nucleare militare. Gli altri Paesi divengono quasi *comparse* di politica estera e rischiano la scomparsa. Questa conseguenza è particolarmente grave per i nostri Paesi europei, al centro del mondo per secoli se non per millenni.

Soltanto con il Progetto di Comunità Europea di Difesa del 1951 l'Europa prese atto della nuova era nucleare e della necessità di munirsi.

L'Appello di Ventotene degli anni '40 di Spinelli, Colorni e Rossi per l'unità dell'Europa e la stessa Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) avevano uno scopo diverso: evitare nuove guerre intraeuropee.

Spinelli con il suo Movimento federalista ci attaccò ripetutamente negli anni '50 e '60, affermando che tradivamo l'ideale della *Federazione europea* per quello dell'*Europa intergovernativa*. Poi, Spinelli si fece crescere la barba e divenne un forte

sostenitore della Comunità europea. Tornò agli antichi amori e si fece eleggere nelle liste degli Indipendenti di Sinistra, promosse dal Partito Comunista.

Ricordo anche che Spinelli nel 1968 mi assicurò che avrebbe sostenuto il Governo italiano nei negoziati per il Trattato contro la Proliferazione Nucleare (TNP) e che non avrebbe mai approvato il progetto in discussione. Agli inizi del 1969, divenuto consigliere del nuovo Ministro degli Esteri, il socialista Pietro Nenni, lo indusse alla firma del Trattato.

Malgrado ciò, grazie soprattutto al Segretario Generale del Ministero Esteri Ambasciatore Gaja e all'intelligenza e fermezza di Aldo Moro - prima Ministro degli Esteri e, poi, Presidente del Consiglio - l'Italia ratificò il Trattato sei anni dopo, nel 1975. Le congiunte forti pressioni degli Stati Uniti e della Russia e un'indegna campagna di stampa, indussero il Governo a cedere.

Con l'Ambasciatore Gaja fui accusato addirittura di essere a favore della costruzione di una bomba atomica italiana. Il Governo italiano, ugualmente su suggerimento di Gaja, ottenne, tuttavia, l'approvazione di una serie di riserve condizionanti, tra cui quella per la quale l'*Italia ha il diritto di partecipare ad un eventuale deterrente atomico europeo.*

Aldo Moro, allora Ministro degli Esteri, quasi in riconoscimento dell'opera svolta, subito dopo la ratifica italiana del TNP nel 1975, nominò Gaja Ambasciatore a Washington e Roberto Ducci, allora Direttore Generale per gli Affari Politici, Ambasciatore a Londra. Io fui designato, con scandalo della Sinistra italiana e dei fisici nucleari, Governatore permanente per l'Italia nel Consiglio dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (AIEA) delle Nazioni Unite. Lasciai il prestigioso incarico, allorché fui nominato Presidente della Total Italiana nel 1980 e, poi, Presidente dell'Unione Petrolifera.

I politici, come si disse una volta dei Generali, erano negli anni '50 in ritardo di una guerra. La CECA, aveva, infatti, aspetti di "marxismo o comunismo di ritorno". Si pensava che, unendo settori economici di base - come il carbone e l'acciaio - si sarebbero evitati nuovi conflitti europei. Gli stessi Trattati di Roma possono essere accusati dello stesso difetto di base: "marxismo o comuni-

smo di ritorno". Volgarmente "un mercato nero della politica estera". "La fureria segue", dicono i Generali italiani. "L'intendence suivra", diceva de Gaulle. Non, oggi, in Europa.

Queste gravi accuse sono degne di attenzione dopo 60 anni dalla firma dei Trattati comunitari. I Trattati economici, tuttavia, sono la conseguenza del fallimento nel 1954 del progetto di Comunità Europea di Difesa (CED) e della unità politica europea.

Ricordo l'atteggiamento di un grande Ambasciatore, conosciuto a Parigi negli anni '50: Pietro Quaroni. L'allora Ministro degli Esteri Giuseppe Medici nel 1959 promosse l'Associazione Italiana per gli Studi di Politica Estera (AISPE) e fondò la rivista "Affari Esteri", che da decenni dirigo, prima con l'Ambasciatore Gaja e, dopo la sua scomparsa, da solo.

Medici nominò nel 1959 Direttore della rivista l'Ambasciatore Quaroni, allora in congedo. Quaroni mi chiamò e mi disse che egli non era "europeista", ma "atlantista", perché riteneva che l'Europa, anche unita, non sarebbe stata capace di dotarsi dell'arma atomica. Aggiunse, tuttavia, che se fossi stato in grado di dimostrargli, con le informazioni avute durante i negoziati per la Comunità Europea per l'Energia Atomica, che l'Europa unita sarebbe stata capace di dotarsi di un'arma nucleare, egli sarebbe diventato "europeista".

Scrissi allora un articolo, che Quaroni pubblicò nel numero 2 di "Affari Esteri", con il titolo "Europa e autonomia". L'Europa unita non è soltanto in grado di dotarsi di un deterrente nucleare. Addirittura due Paesi europei - la Francia e la Gran Bretagna - lo hanno fatto.

Delle due Comunità, quella che interessava, del resto, alla Francia era la Comunità Europea per l'Energia Atomica, l'Euratom. Nello stesso 1957 fu, infatti, concluso un Memorandum segreto tra i Ministri della Difesa Chaban Delmas (Francia), Strauss (Germania) e Taviani (Italia) per un progetto di deterrente europeo.

Contemporaneamente, fu avviata in Francia la costruzione dell'impianto di Pierrelatte per la produzione di Uranio arricchito, destinato alla fabbricazione di ordigni atomici. All'Italia fu offerta la partecipazione del 10 per cento. Fallito, anche per

l'opposizione americana, il progetto di deterrente europeo, fallì anche progressivamente l'Euratom.

Un altro anno importante è il 1958, data dell'avvento al potere in Francia del Generale de Gaulle. Paradossalmente, a questo politico autoritario e inizialmente avversario delle iniziative europee, dobbiamo l'entrata delle Francia nel Mercato comune il 1° Gennaio 1959.

L'incontro a Bad Kreuznach tra de Gaulle e Adenauer, la conseguente svalutazione del Franco francese e altre misure economiche permisero, infatti, alla Francia di prendere l'inattesa decisione di non invocare le numerose clausole di salvaguardia (per la guerra in Algeria, per la situazione economica e finanziaria, ecc.), che contiene il Trattato.

La firma il 25 Marzo 1957 dei Trattati di Roma fu un quasi miracolo, dovuto all'intervento della Russia nel 1956 contro la rivolta in Ungheria e, soprattutto, all'isolamento politico della Francia, a seguito del fallimento dell'impresa franco-inglese contro la nazionalizzazione del Canale di Suez. Durante i negoziati europei a Val Duchesse nel 1956 dicevamo che avremmo dovuto fare un monumento a Nasser.

Il 25 Marzo 1957 a Roma, il giorno della firma dei Trattati Comunitari, pioveva. Anche il sentimento dei rappresentanti dei sei Paesi firmatari non era solare.

Paradossalmente, come accennato, l'avvento al potere nel 1958 di un Generale antieuropeo in Francia permise l'avvio del Mercato Comune. Dirò di più. Non soltanto l'avvio, ma a de Gaulle dobbiamo il successo della Comunità Economica Europea negli anni seguenti. Imprevisti della storia! A fronte di questo successo, si ebbe un'altra sorpresa. Il lancio, da parte del Governo de Gaulle nel 1961 del cosiddetto Piano Fouchet per l'unità politica e di difesa dell'Europa. All'iniziativa fu invitata anche la Gran Bretagna, disposta a disfarsi dall'EFTA (l'Associazione Europea di Libero Scambio), concorrente della Comunità Economica Europea. Per una serie di motivi e di incomprensioni, il Piano Fouchet fallì e nel Gennaio 1963, altra data da ricordare, fu firmato a Parigi il cosiddetto Trattato dell'Eliseo tra la Francia di de Gaulle e la Germania di Adenauer.

L'Italia, pentitasi subito dopo, non firmò. Non firmarono anche i Paesi del Benelux, per quanto invitati. Da allora, si aprì una crisi dell'unità europea, che dura ancora.

Tra gli eventi e gli anni importanti, purtroppo non positivi, ricordo il 1969. Dopo il ritiro del Generale de Gaulle e la sua scomparsa, il nuovo Presidente della Repubblica francese George Pompidou aprì all'ingresso della Gran Bretagna nelle Comunità europee. Come conseguenza, si ebbe lo scioglimento dell'EFTA e l'ingresso nella Comunità di numerosi Paesi europei.

Un ricordo vanitoso, del quale mi scuso. Allorché nel 1969 seppi che Pompidou si apprestava a proporre l'ingresso della Gran Bretagna nella Comunità europea, mi recai a Parigi da Jean Monnet, instancabile ispiratore delle principali iniziative europee e, allora, Presidente del Comitato per gli Stati Uniti d'Europa, composto dai Segretari politici dei Partiti dei Sei Paesi delle Comunità europee.

Nell'incontro invitai Monnet ad attivarsi per opporsi all'iniziativa di Pompidou. "La Gran Bretagna è un Paese serio e, se entra nella Comunità, sarà il motore dell'Europa", mi rispose. Lo abbiamo visto nei decenni dopo il 1969 e il 26 Giugno 2016, con la *Brexit*.

La fine dell'Unione Sovietica, la caduta del *Muro* e lo scioglimento del Patto di Varsavia, ebbero come conseguenza il progressivo *allargamento* della Comunità da Sei a 28 Paesi. Allora si disse che quello che si perde con l'*ampliamento* deve essere recuperato con l'*approfondimento* dei legami comunitari. Questo, tuttavia, non è avvenuto.

Il Parlamento Europeo, l'Unione Monetaria, la Banca Centrale Europea, l'*Euro*, Scengen, il Trattato di Maastricht e numerose altre utili iniziative non hanno portato ad un'unità della politica estera europea.

Quello dell'Europa federale è rimasto un sogno. Si parla al massimo di Europa a più velocità.

Il 2003 è un anno importante. È la seconda ed ultima sfida di due Paesi europei all'egemonia americana, dopo quella franco-britannica del 1956 per l'occupazione del Canale di Suez. Questa seconda sfida è ancora più grave: Francia e Ger-

mania si opposero invano all'intervento degli Stati Uniti contro l'Iraq e al rovesciamento del dittatore Saddam Hussein.

La Gran Bretagna si adoperò per superare l'isolamento franco-tedesco e fu d'accordo perché il Consiglio europeo, nel Dicembre 2003, approvasse all'unanimità l'istituzione dell'*Agenzia Europea degli Armamenti* e del *Quartiere Generale Europeo*. Contribuì, poi, ad affondare entrambe le iniziative.

Per circa dieci anni dal 2001 al 2011 (2001, intervento degli Stati Uniti in *Afganistan*; 2003, intervento degli Stati Uniti in *Iraq*), cioè, fino all'intervento franco-britannico-italiano con gli Stati Uniti in aiuto degli insorti in *Libia* e contro il dittatore Gheddafi) l'Europa è assente in tutti i centri di crisi. Lo è tuttora. La Germania, addirittura, si astenne, con la Russia e la Cina, quando il Consiglio di Sicurezza approvò l'intervento militare in Libia nel 2011.

Nel 2014, la Russia si annetté la Crimea e quasi due regioni dell'Ucraina. Fu la conseguenza dell'aiuto a Obama di Putin, che tolse le armi chimiche alla Siria del sanguinario Bashar al Assad. L'Unione Europea si limitò, su pressione degli Stati Uniti, ad applicare sanzioni economiche alla Russia. Ora fa fatica a mantenerle.

Nel frattempo e da alcuni anni, la crisi economica e finanziaria in alcuni Paesi europei (Grecia e Italia *in primis*); il problema dei migranti; il populismo dilagante; gli attentati ai diritti civili e umani indeboliscono l'Unione Europea.

L'uscita il 25 Giugno 2016 della Gran Bretagna e l'elezione di Donald Trump alla Presidenza degli Stati Uniti l'8 Novembre 2016, sono altre due date significative. Potrebbero, addirittura, essere l'occasione per un rilancio dell'Unione Europea nel settore politico cruciale, quello della Difesa.

Se ne è parlato sovente negli scorsi mesi. Il 25 Marzo 2017, cioè tra poche settimane, al vertice europeo a Roma per il sessantesimo anniversario della firma dei Trattati europei, la Commissione dovrebbe presentare per l'approvazione finale un *Libro bianco* allo scopo. Le elezioni politiche in Olanda, Francia, Germania e, forse, in Italia potrebbero, tuttavia, rinviare qualsiasi iniziativa in un settore così vitale.

Un'analisi McKinsey del Dicembre 2015 ha calcolato che soltanto la messa in comune delle procedure di appalto permetterebbe ai Paesi europei di risparmiare fino al 30 per cento.

Oggi, la situazione delle Forze armate del nostro Continente è molto frammentata. Circa 17 sistemi diversi per carri armati contro uno negli Stati Uniti; circa 20 sistemi di aerei da combattimento, contro i sei americani; 29 tipi di Fregate navali rispetto ai quattro della Marina d'Oltreoceano; e così via per un totale di 178 sistemi di armamenti in Europa contro i 30 negli Stati Uniti. Mentre si impegnano a spendere di più nella Difesa, anche per assicurarsi l'impegno americano nella NATO, i Paesi europei potrebbero provare a razionalizzare il settore.

Non a caso, come ho ricordato, non soltanto l'Unione Europea, ma anche i principali Paesi dell'Europa - la Francia, la Gran Bretagna, la Germania, la Spagna e l'Italia - sono assenti da anni nei centri di crisi, ove è in corso un conflitto militare: Siria, Afganistan, Iraq, Libia, Yemen. Non si salvano l'anima con qualche aereo da ricognizione o da bombardamento in Afganistan, Siria e Iraq; con la guardia per i lavori alla diga i Mosul in Iraq; con un ospedale da campo in Libia.

All'attivo dell'Unione Europea, ed è un importante attivo, malgrado il mancato raggiungimento dell'unità politica, vi è il fatto che abbiamo avuto in Europa più di settanta anni di pace. È un evento straordinario ed unico nella storia del nostro Continente.

I negoziati, che portarono alla firma a Roma il 25 Marzo 1957 dei due Trattati comunitari, si svolsero nel Castello di Val Duchesse nei pressi di Bruxelles. Durarono poco più di un anno, nel 1955 e 1956. Per alcuni mesi parteciparono anche i britannici.

Si svolgevano per tre giorni: dal Lunedì al Mercoledì. Io venivo da Parigi con il Capo delegazione, Roberto Ducci. Lavoravo alla Rappresentanza Italiana presso l'OECE, come Consigliere economico. Ducci era Segretario generale della Rappresentanza presso l'OECE e la NATO.

Io fui inviato a partecipare, prima alla Commissione economica per il Mercato Comune; poi, al Gruppo di Lavoro per la Banca Europea degli Investimenti. Infine, fui delegato per la redazione del Trattato Euratom.

Eravamo pochi. Alla fine della giornata inviavamo un telegramma al Ministero degli Esteri a Roma. Non abbiamo mai ricevuto istruzioni. Lavoravamo entusiasti, nell'indifferenza e nello scetticismo quasi generale.

Eravamo consci di dover difendere gli interessi dell'Italia, ma anche quelli dell'Unità europea. Ricordavamo come la politica estera è l'espressione più alta della gestione della vita pubblica e della difesa di un Paese. Non a caso, la Costituzione italiana usa una sola volta la parola "sacro". L'Articolo 52, infatti, recita: "La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino".

Concludo ricordando che, durante i negoziati europei a Val Duchesse nel 1955 e '56, avevamo un motto. Quello del Principe Guglielmo d'Orange, detto il Taciturno. Ai Generali che lo supplicavano di arrendersi, vista la preponderanza delle forze nemiche, disse: "Non è necessario sperare per intraprendere, né riuscire per perseverare". E la battaglia fu vinta.

Le iniziative per l'unità politica dell'Europa richiedono le virtù della speranza e della perseveranza, come allora.

Pierluigi D'Elia

1. Il 25 Marzo si celebrerà a Roma il sessantesimo anniversario dell'Europa unita. Sei decenni dopo la firma dei Trattati di Roma in Campidoglio, l'Unione Europea si trova di fronte a minacce e sfide senza precedenti e il Vertice in programma nella capitale italiana rappresenta l'occasione per ricordare i risultati e i successi del processo d'integrazione europea, ma soprattutto per definire una visione comune del futuro dell'Unione.

2. La preparazione per il Vertice del 25 Marzo è iniziata ufficialmente a La Valletta il 3 Febbraio 2017. In quell'occasione i *leader* dei 27 Stati membri (Unione Europea senza il Regno Unito) si sono impegnati a rendere il sessantesimo anniversario un'opportunità per rilanciare, con ambizione e realismo, il progetto europeo e rafforzare il ruolo globale dell'Unione in uno scenario internazionale sempre più complesso e in continuo cambiamento.

In vista del Vertice di La Valletta, il 31 Gennaio 2017, il Presidente del Consiglio europeo Donald Tusk aveva inviato agli altri

leader europei una lettera con la quale esprimeva l'aspettativa che a Roma fossero ribadite con fermezza due verità fondamentali: prima di tutto che l'Europa si è unita per evitare un'altra catastrofe di dimensioni storiche; in secondo luogo, che gli anni dell'unità europea sono "il periodo migliore dell'intera storia europea". Inoltre, secondo il Presidente del Consiglio europeo a Roma i *leader* europei dovranno indicare la strada per far avanzare l'Unione europea verso un futuro ancora più integrato.

3. Dopo il Vertice di La Valletta, un'altra tappa fondamentale di avvicinamento a Roma 2017 è stata l'approvazione di tre relazioni sul futuro dell'Unione Europea da parte del Parlamento europeo (il 16 Febbraio 2017).

La relazione Brok-Bresso propone una serie di iniziative volte a migliorare il funzionamento dell'Unione Europea per rispondere alle sfide attuali senza modificare i Trattati sfruttando allo stesso tempo più efficacemente il potenziale del Trattato di Lisbona. La tela di fondo è una limitazione del metodo intergovernativo (e del Consiglio europeo) nel processo legislativo.

La relazione Verhofstadt prospetta una revisione approfondita ed organica del Trattato di Lisbona combinata con una serie di iniziative a breve-medio termine da avviare nel contesto dell'attuale cornice istituzionale. Le riforme dovrebbero essere discusse e concordate a partire da una nuova Convenzione sul futuro dell'Unione Europea, nonché tramite apposite piattaforme che coinvolgano la società civile e i cittadini.

Anche per Verhofstadt il rilancio dell'azione dell'Unione passa attraverso un deciso rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo.

Infine, la relazione Berès-Böge avanza la creazione di una capacità di bilancio della zona *Euro* e un aumento della democraticità della sua *governance* attraverso un ruolo accresciuto del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali.

4. Anche la Commissione europea si appresta a fornire il proprio contributo al Vertice di Roma con la presentazione, annunciata per il 1° Marzo 2017, del *Libro Bianco* sul Futuro dell'Europa, al quale si è riferita nel suo intervento anche Beatrice Covassi. Ci attendiamo da questo documento significative indi-

cazioni sul cammino da intraprendere per dare nuovo slancio al processo di integrazione (1), in aggiunta a quelle contenute nelle Risoluzioni più sopra ricordate del Parlamento europeo.

5. Tutti i contributi che sono stati sin qui apportati alla riflessione sul futuro dell'Europa da parte dei Capi di Stato e di Governo indicano chiaramente come Roma sia una tappa cruciale per il rilancio del processo d'integrazione europea alla vigilia di importanti appuntamenti elettorali in alcuni Stati membri dell'Unione e dell'avvio del negoziato per l'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea.

È un'opportunità unica per promuovere nuove iniziative di livello europeo, che sappiano affrontare sfide cruciali come il contrasto alla disoccupazione, la tutela della sicurezza dei nostri cittadini e la crisi migratoria.

Il Vertice di Roma è chiamato quindi a definire una visione comune dei ventisette Capi di Stato e di Governo che sia articolata su alcuni grandi temi: l'Europa della sicurezza e della difesa, l'Europa della prosperità, l'Europa sociale e solidale, l'Europa come grande attore globale. Sarà inoltre ineludibile affrontare il tema della differenziazione.

Per coniugare allargamento, diversi livelli di ambizione e salvaguardia degli ideali dei Padri Fondatori bisogna consentire agli Stati che vogliano maggiore integrazione di andare avanti, senza essere ostacolati da chi vuole meno Europa.

(1) Il Libro Bianco è stato pubblicato quando il presente fascicolo era ancora in preparazione. Esso si articola in cinque scenari caratterizzati da un livello di ambizione crescente: 1) mantenimento dello "status quo"; 2) l'Europa del mercato unico; 3) differenziazione e cooperazioni rafforzate nelle principali politiche dell'Unione; 4) forte avanzamento dell'integrazione in alcune aree con contestuale restituzione di competenze agli Stati membri in altre aree; 5) Unione federale a 27.

Nel presentare il documento il Presidente della Commissione, Jean-Claude Juncker, ha compiuto un forte richiamo all'Europa di Rossi e Spinelli e a un "patriottismo europeo" fondato sulla solidarietà. Il Libro Bianco intende lanciare un processo aperto che, con l'orizzonte temporale delle prossime elezioni del Parlamento europeo (Giugno 2019), dovrà coinvolgere anche i cittadini e la società civile.

Tra i seguiti operativi, la Commissione ha preannunciato la pubblicazione di una serie di documenti di approfondimento che si articoleranno, secondo un calendario già dettagliato, sui seguenti temi e: a. dimensione sociale europea (fine Aprile); b. gestire la globalizzazione (metà Maggio); c. approfondire l'Unione Economica e Monetaria (fine Maggio); d. futuro della Difesa Europea (inizio Giugno); e. futuro delle finanze europee (fine Giugno).

6. Una vera Unione tra gli Stati e i popoli d'Europa nascerà innanzitutto dalla visione che ne hanno i *leader* e i cittadini europei e attraverso il loro impegno per avviare processi di riforma efficaci e duraturi. I sessant'anni dei Trattati di Roma saranno un momento importante per rilanciare il progetto d'integrazione europea e per decidere che futuro vogliamo per le prossime generazioni.

Luigi Guidobono Cavalchini

Cercare di disegnare le grandi linee di un nuovo paradigma per l'Unione Europea è importante se s'intende rilegittimare presso la società civile un'architettura percepita attualmente - anche se non sempre a ragione - come un mostro burocratico.

Troppo spesso, purtroppo, capita d'imbatterci in persone che, pur affermando di continuare a credere nella necessità di non interrompere il processo d'integrazione, danno segni inequivocabili - attraverso una diagnostica severa e persino impietosa - di delusione, di frustrazione e di scetticismo.

Dobbiamo oggi fare i conti con una crisi che non ha nulla a che fare con le crisi - penso alla "sedia vuota" di de Gaulle e al "give my money back" della Thatcher - che abbiamo conosciuto e vissuto in un passato più o meno recente: crisi che, essendo restate confinate all'ambito delle relazioni tra Governi o tra Governi e istituzioni sovranazionali - non potevano ovviamente avere un grosso impatto sulle opinioni pubbliche.

Quid facendum? Ecco la domanda che dobbiamo porci quando parliamo di un nuovo paradigma per l'Europa. La crisi che stiamo attraversando oggi trae origine dalla convinzione diffusa che le autorità di Governo nazionali e le istituzioni dell'Unione Europea non siano in grado di fornire una risposta adeguata a quei bisogni di sicurezza che si declinano in termini di certezza del posto di lavoro, di timore, uscendo di casa, d'imbattersi in terroristi e di continuare a vivere nell'emarginazione.

Ciò detto, è importante riflettere sulle proposizioni seguenti:

– l'Unione Europea non può avere un avvenire se non si apre, oltre che agli scambi, alle idee;

– per aprirsi a nuove idee occorre abbandonare i particolarismi che rendono arduo, se non impossibile, il consolidamento delle solidarietà tra i Governi e tra i popoli;

– una corretta applicazione del principio di sussidiarietà porta a trasferire (i francesi direbbero "delegare") all'Unione tutto ciò che non può essere fatto dagli Stati membri *uti singuli*. Al riguardo, è essenziale sviluppare una corretta percezione dell'interesse comune rispetto a quello nazionale. Cosa ardua se si tiene conto del fatto che la distinzione tra interesse comune e interesse nazionale si presta spesse volte a interpretazioni non coincidenti.

Riflettere sull'avvenire del processo d'integrazione europea per renderlo più dinamico e più in sintonia con il mutare dei tempi significa, anzitutto, avere ben presente che i Trattati fondamentali - a partire da quelli di Roma per arrivare, attraverso l'Atto Unico, Maastricht, Nizza e Amsterdam fino a Lisbona - non contengono, come è corretto, "linee programmatiche" bensì fissano le basi giuridiche alle quali le istituzioni debbono fare riferimento per definire e adottare l'azione oltre a dare ad essa il dovuto seguito.

Ora, fino al momento dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht e per estendere le competenze comunitarie a materie diverse da quelle esclusive previste dal Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea, si faceva ricorso all'articolo 235 del Trattato del 1958.

Ai sensi di quella norma, qualora un'azione della Comunità si fosse resa necessaria per raggiungere uno dei suoi fini, il Consiglio poteva deliberare le conseguenti decisioni deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo avere consultato l'Assemblea di Strasburgo. In sostanza, per avviare nuove politiche si ricorreva a una misura che potremmo chiamare "amministrativa" di modifica dei Trattati e per la quale, ovviamente, non era necessaria la convocazione di una Conferenza intergovernativa di revisione.

L'articolo 235 fu superato con il Trattato di Maastricht che, in barba a quella "unicità", di cui Jacques Delors si era fatto strenuo difensore al Consiglio europeo di Milano del Giugno

1985, aveva introdotto la distinzione tra "metodo comunitario", applicato al cosiddetto Primo Pilastro e "metodo intergovernativo" nei settori della Politica Estera e di Difesa Comune e degli Affari Interni, Giustizia e Sicurezza.

Da Maastricht uscì, dunque, un ridimensionamento di quella norma che, soprattutto durante, gli anni Settanta, aveva consentito d'estendere, attraverso uno strumento sufficientemente snello, le competenze della Comunità, fornendo così l'occasione per l'avvio, appunto, di nuove politiche comuni. Indicativa al riguardo fu la decisione - adottata sulla base dell'articolo 235 - d'introdurre a partire dal 15 Marzo 1979 il Sistema Monetario Europeo.

Oggi, le modifiche apportate all'articolo 235 fanno sì che la sua sfera d'applicazione sia ristretta all'attuazione di misure necessarie per assicurare il buon funzionamento del mercato interno. Così, la Politica Estera e di Sicurezza Comune, che è una competenza degli Stati, include in casi piuttosto limitati strumenti d'azione comunitaria (ad esempio per quanto riguarda le sanzioni). Lo stesso discorso vale per la politica dell'energia nel cui ambito l'azione comunitaria è limitata per lo più allo stoccaggio in caso di crisi.

Affrontiamo ora il quesito che ci siamo posti all'inizio soffermandoci sui seguenti aspetti fondamentali: le istituzioni e le politiche con particolare riferimento, per quanto riguarda le seconde, al completamento dell'Unione Economica e Monetaria.

Per quanto riguarda le istituzioni

a) occorrerebbe dare maggiore rilievo e peso al Consiglio Affari Generali che dovrebbe, con la sua autorità, coordinare le attività dei Consigli settoriali ma, soprattutto, operare da "filtro" per tutti quei temi che dovranno essere sottoposti all'attenzione dei Capi di Stato e di Governo riuniti in Consiglio Europeo;

b) la Commissione europea deve divenire il vero Governo dell'Unione, in modo che essa possa condurre in maniera univoca e coerente le politiche comunitarie, mantenere in modo esclusivo l'iniziativa legislativa e rappresentare il centro di gravità dell'attività politica dell'Unione. La sua composizione dovrebbe essere riveduta con il superamento del principio secondo cui ciascuno

Stato membro deve avere diritto a un proprio Commissario;

c) quanto al Parlamento europeo, sarebbe necessario prevedere un meccanismo d'associazione dei Parlamenti nazionali, che avrebbe come obiettivo proprio quello di facilitare un rapporto di complementarietà quanto mai indispensabile tenendo presente che il principio di sussidiarietà introdotto dal Trattato di Maastricht riguarda non soltanto l'esercizio delle competenze da parte dell'Unione, ma anche la ripartizione di queste ultime tra Unione e Stati membri.

Veniamo alle politiche dell'Unione.

Da un punto di vista generale, non è azzardato affermare che esse sono percepite dalle nostre opinioni pubbliche come qualcosa talvolta d'intrusivo e, spesso, d'inutile e di accessorio. È stato osservato che questi sentimenti sono provocati dall'"accavallamento" delle competenze o, se si vuole, dal fatto che non si è voluto mai approfondire il tema di chi deve decidere o, se si vuole, qual è il valore aggiunto che l'Unione Europea può apportare con la sua azione.

A questo proposito, la politica della libera circolazione delle persone e del sistema Schengen fornisce spunti per ulteriori riflessioni e sarebbe quindi opportuno che, di fronte a contestazioni sul suo funzionamento aventi una valenza politica sopratutto per taluni Stati membri, non si forniscano risposte facendo ricorso soltanto a cavilli d'ordine giuridico.

C'è poi da riflettere su politiche che, pur rientrando prevalentemente nelle competenze degli Stati membri contemplano anche misure comunitarie. Si pensi alla Politica Estera e di Sicurezza Comune a proposito della quale il Trattato di Lisbona dispone una cooperazione strutturata permanente tra gli Stati membri circa il livello delle spese per investimenti nel settore degli armamenti e, nella misura del possibile, l'armonizzazione dei loro strumenti di difesa.

Quanto all'Unione Economica e Monetaria, essa continua a essere affetta, come soleva dire Ciampi, da zoppia: dall'entrata in vigore dell'*Euro* a oggi questa anomalia non è stata affatto superata da un programma di riforme - tanto più necessario per assorbire le conseguenze della crisi globale - per favorire, attra-

verso misure di rilancio della domanda aggregata, una crescita armoniosa e competitiva delle economie degli Stati membri dell'eurozona.

L'attuazione di un simile programma, tanto più urgente tenendo conto delle stime del Fondo Monetario Internazionale, che prevedono all'orizzonte del 2020 un tasso di crescita per l'Unione di poco superiore all'1 per cento e di molto inferiore alla media del resto del globo attorno al 3 per cento, potrebbe essere favorita dalla circostanza che essa verrebbe all'ombra di una moneta stabile come è l'*Euro*.

Pertanto, l'idea avanzata da taluni (Chevènement e Sapir), secondo cui sarebbe nell'interesse di un certo numero di Governi dell'eurozona di rinunciare alla moneta unica per passare a una cosiddetta moneta comune e di recuperare così un'accresciuta libertà d'azione attraverso la facoltà autonoma della svalutazione, suscita serie riserve e altrettante serie opposizioni; ciò dal momento che la svalutazione quale presupposto per rilanciare la domanda servirebbe a ben poca cosa se non fosse accompagnata da misure d'assestamento credibili.

Aggiungasi che appare tutt'altro che scontata la circostanza che un'iniziativa di rilancio attuata in via autonoma procuri gli sperati effetti positivi con il sostegno di una moneta la cui solidità rispetto all'*Euro* sarebbe per lo meno opinabile.

Alla luce di quanto testé scritto si può anche ritenere che il Patto di Stabilità e di Crescita rappresenti un punto di riferimento sicuro: a condizione, però, che del 3 per cento del rapporto disavanzo di bilancio/PIL non si continui a fare un feticcio.

Si tratta, infatti, di un criterio maturato in Francia in un determinato momento storico (per la precisione, nei primi anni Ottanta quando Parigi era stata costretta a svalutare il franco per due volte nel giro di pochi mesi e ad adottare, per rilanciare gli investimenti, "pesanti" misure non soltanto d'ordine fiscale) e che, dopo l'approvazione del Patto, è stato disatteso più volte, non soltanto dalla Grecia, ma nel 2003 perfino dalla Germania e dalla Francia.

Tutto ciò ci porta a osservare che i meccanismi di dissuasione messi in atto dall'Unione Europea allo scopo d'incitare gli

Stati membri a rispettare le regole di bilancio non possono rivestire il carattere di misure sanzionatorie le quali finiscono spesse volte per aggravare situazioni politiche e economiche già di per sé complesse. Proprio questa constatazione ha portato a suggerire l'opportunità di fare appello a meccanismi più democratici come, per esempio, chiamare il Parlamento europeo a esercitare in taluni casi una sorta d'arbitrato.

Non vogliamo certo sostenere l'opportunità di cambiare uno dei criteri di convergenza contemplati dal Patto di Stabilità e di Crescita anche se, per quanto si è detto, l'applicazione del criterio del rapporto disavanzo di bilancio/PIL a situazioni tra loro molto differenti rispetto a quelle che l'avevano motivata alle origini, dovrebbe essere valutata alla luce dell'opportunità di rilanciare la crescita attraverso un'accorta politica degli investimenti. Pertanto e senza volere fare appello alla cosiddetta *Golden Rule*, si potrebbe riprendere un'idea ricorrente che metta l'accento sulla necessità di distinguere tra spese correnti e spese in conto capitale.

Nel concludere queste brevi e - lo confesso - incomplete e parziali conclusioni vorrei soffermarmi su alcuni punti.

Il primo riguarda la constatazione, che ci sentiamo ripetere anche dall'uomo della strada, secondo cui l'Unione Europea, se è vero che proclama di voler perseguire obiettivi ambiziosi (come fu per il caso della Strategia di Lisbona per "un'economia competitiva, dinamica e basata sulla conoscenza", per "uno Stato sociale attivo" e per "una politica europea comune in materia di sicurezza e difesa" adottata nel marzo 2000 dal Consiglio europeo), il fatto, poi, di non riuscire a dare ad essi attuazione pratica finisce per rendere sempre meno credibile presso le nostre opinioni pubbliche il processo d'integrazione politica e economica dell'Europa.

Se mancano scelte chiare sulla natura dell'Unione e sulla qualità dell'azione da compiere per completarla, l'operato delle istituzioni comunitarie e dei Governi finisce per tramutarsi in un fattore moltiplicatore e non riduttivo delle incertezze.

Il secondo punto parte dall'imperiosa necessità, com'è stato autorevolmente affermato, che bisogna fare "tutto il neces-

sario" per restituire la fiducia nell'Unione, nella consapevolezza che l'alternativa non manca, ma si declina in termini di percezione sociale di un declino inevitabile e irreversibile, a sua volta facile preda di istinti populisti, nazionalisti e xenofobi.

Se non s'intende porre rimedio a una situazione caratterizzata spesso da una *governance* politica e economica che si presenta come la sovrapposizione di esercizi parziali senza una visione d'insieme non coordinata da un potere politico responsabile davanti ad un'Assemblea parlamentare, allora sarà difficile anche fare entrare in linea di conto la presa in considerazione dei bisogni del lungo periodo o, in altri termini, di tutto il potenziale di crescita condensato nella formula di una "unione sempre più stretta dei popoli europei".

In terzo luogo, il completamento delle unioni politica e economica è necessario per portare la costruzione europea verso una stabile e sostenibile prosperità economica e sociale. Al riguardo, la differenziazione scritta nei Trattati può coniugare l'approfondimento dell'Unione con il desiderio di alcuni Stati membri di ridurre il loro livello d'integrazione, senza però dar loro un potere di *veto* sui bisogni dei cittadini europei.

L'Unione Europea deve procedere verso l'Unione politica, con un'unica politica estera, di sicurezza e di difesa finalizzate a stabilizzare i suoi confini e a sapere fare fronte alle attuali minacce e sfide geopolitiche.

Da ultimo, essendo l'Unione Europea fondamentalmente un'Unione monetaria che presenta un'evidente asimmetria rappresentata, da un lato, dalla cessione e, quindi, dalla condivisione della sovranità monetaria e, dall'altro, dalla sovranità fiscale - l'altro braccio della *governance* macroeconomica - che, invece, rimane in mano agli Stati, appare importante analizzare quali potrebbero essere i vantaggi di una cessione e, quindi, di una condivisione della sovranità fiscale.

Ferdinando Salleo

L'anniversario dei sessant'anni della sua grande avventura che l'Europa si appresta a celebrare in Campidoglio tra poche settimane rischia di risolversi in un'amorfa dichiarazione, solenni e meste cerimonie di circostanza e discorsi da pensionamento per un'Unione piagata da una crisi diffusa di fiducia in sé, minata dal nazional-populismo e da alcune sacche di involuzione illiberale, colpita dall'accusa di impotenza e indecisione, ferita dall'ostilità di Trump e dalle subdole mene di Putin.

La crescita insufficiente, le diatribe sui decimali e la grettezza contabile, il dramma delle migrazioni e il terrorismo islamista dominano la scena.

Lo scenario mondiale è profondamente cambiato a un quarto di secolo dalla fine della *Guerra fredda*. Nella prepotenza del nazionalismo protezionista l'America di Trump rinnega l'internazionalismo liberale e la *mission* della sua tradizione; con una politica di potenza Mosca persegue una fittizia parità strategica con Washington; la Cina si arma e si espande sorniona per risolvere le proprie contraddizioni interne.

Le premesse di una nuova Yalta si annunciano a tutto danno dell'Europa, oggetto e non più soggetto della gestione dell'equilibrio internazionale: Tusk non ha esitato a mettere in guardia il Consiglio europeo sull'ostilità verso l'Unione delle tre maggiori potenze, inclini ad accordi con taluni suoi membri per sbriciolarne l'unione, come auspica il Regno Unito della *Brexit*. Qualche segnale di resipiscenza, però, proviene da alcune capitali.

L'Europa è nata da una visione umanistica della stabilità politica, della democrazia e della giustizia sociale nel segno del coraggio di antiche civiltà decise, di fronte alle maggiori potenze di un mondo ormai globale, ad affermare nell'unità valori comuni e capacità impensabili per i singoli Stati.

Sfuggita all'unificazione continentale perseguita con la spada da Napoleone e da Hitler, l'Europa delle Comunità, divenuta Unione nel 1993, ha dato libertà e prosperità come mai prima ai suoi popoli, un'intatta forza culturale, una solida realtà industriale, un mercato al livello mondiale, un *soft power* d'at-

trazione che contiene un potenziale inesplorato d'influenza politica cui non corrisponde, però, la diffusa consapevolezza del proprio ruolo.

La profonda crisi che l'Europa attraversa oggi pone, prima di ogni altro, i Paesi fondatori - l'Italia per prima - dinanzi alla prospettiva di consegnare alla Storia un sostanziale fallimento da cui le nostre società democratiche riceverebbero un colpo forse fatale o, invece, di accettare la sfida politica e scuoter via scetticismo e rassegnazione per chiamare i popoli a un orizzonte ideale e a proposte concrete e realistiche che uniscano in un progetto politico e istituzionale i membri che vi si richiamino.

Il *demos* europeo già esiste, del resto, soprattutto tra i giovani, che sentono la comune appartenenza e sarebbero primi destinatari del manifesto.

Non è certo inseguendo sul loro terreno i nazional-populisti delle più strambe configurazioni che si possa contrastarli nel loro irrazionale e sovente strumentale euroscetticismo, ma chiamando i popoli a riconoscersi in una visione politica del comune avvenire e in programmi credibili che mettano a fattor comune nella crescita economica la cura delle diseguaglianze e della disoccupazione, come pure la sicurezza collettiva esterna e interna nel metodo istituzionale dell'integrazione necessario per l'efficacia del disegno. Proprio dall'insabbiamento del processo d'integrazione ha avuto origine la crisi dell'Unione.

L'Europa dispone degli strumenti necessari. Infatti, il Trattato di Lisbona fornisce già la via per rimettere in moto il processo d'integrazione mediante le "cooperazioni rafforzate" strutturate che permetterebbero oggi di consolidare un centro motore di almeno nove membri che consenta agli altri una pur feconda periferia d'attesa senza alcun pregiudizio per l'unitarietà delle istituzioni.

Al momento attuale è riconoscibile un nucleo sufficientemente omogeneo di Stati che possano andare avanti verso l'integrazione differenziata, come fu per Schengen e per l'*Euro*: una dichiarazione politica concreta lanciata a Roma stabilirebbe così il disegno dell'avanguardia europea.

Altri Paesi membri formerebbero un'area europea meno in-

tegrata per condividere con il nucleo d'avanguardia ampi spazi di collaborazione istituzionale, economica e politica, mentre sarebbero inaccettabili un mosaico di *opt-out* o l'Europa *à la carte* preconizzata sottovoce da taluni.

Integrazione politica e decisioni prese a maggioranza qualificata, condivisione progressiva della sovranità - quella degli Stati è oggi più che mai illusoria nel mondo interdipendente dei grandi numeri - con un Ministro dell'Economia, come auspica anche Mario Draghi, chiamato a gestire i "beni pubblici europei", un'autentica politica estera e di difesa comune dei confini a testimone dell'indipendenza e della bene intesa sovranità.

Questi gli indirizzi che i Sei fondatori potrebbero rilanciare a Roma in una dichiarazione aperta ai membri - e non sono pochi - che ne accolgano credibilmente gli impegni e i cui popoli condividano l'ispirazione ideale e la volontà politica dei governanti.

L'appuntamento romano preme. L'inerzia viene talora giustificata con la brevità del tempo disponibile per la preparazione diplomatica necessaria per un'iniziativa politica di grande impegno, o con la fragilità di Governi immersi in aspre diatribe pre-elettorali. È grave il rischio di cadere nel vuoto dell'indifferenza.

Proprio nel ricordo dell'incredulità e degli ostacoli che punteggiarono la strada della Conferenza di Messina e persino la conclusione dei Trattati firmati a Roma, invece, rammentiamo che la Storia è giudice impietoso di Governi e di intere classi dirigenti.

Roberto Nigido

Il Trattato di Maastricht del 1992 ha segnato uno spartiacque cruciale nella storia dell' integrazione europea.

Da una parte, ha codificato e consolidato il raggiungimento degli obiettivi originari del progetto: mercato unificato dei beni; libera circolazione dei servizi, dei capitali e delle persone; e, come già negli anni '60 si era immaginato, moneta unica per garantire il funzionamento del mercato senza tensioni.

Dall'altra, ha aperto la prospettiva di un Governo europeo dell'economia (condizione essenziale per la tenuta nel tempo della moneta unica), di una politica estera, di sicurezza e di difesa comune; di una politica comune di immigrazione; di uno spazio comune di libertà e giustizia. Nessun impegno formale fu preso a Maastricht in materia di unione politica; ma se i nuovi obiettivi indicati dal Trattato fossero stati perseguiti concretamente, l'unione politica ne sarebbe stata lo sbocco.

A venticinque anni di distanza da quel Trattato l'insoddisfazione dei cittadini europei nei confronti dell'Unione Europea va attribuita alla constatazione che i quattro obiettivi di cui sopra non sono stati né conseguiti né perseguiti con la determinazione che ci si aspettava.

Dobbiamo attribuirne la responsabilità alle istituzioni europee, ai Governi nazionali, a un ampliamento prematuro e a meccanismi decisionali inadeguati a 28?

Ne abbiamo già discusso e non è questo l'occasione per riprendere l'argomento. Il nocciolo del problema è che, se non si arresta la marea crescente anti europea nell'opinione pubblica offrendo risposte credibili e azioni concrete e convincenti, l'Unione Europea è destinata a dissolversi.

Per recuperare i cittadini al disegno europeo, non basta ricordare i benefici conseguiti in sessantanni di integrazione: benefici che sono dati per scontati. mentre purtroppo non lo sono.

Occorre dare attuazione convinta a quei progetti europei che ci sono stati fatti sperare a Maastricht: governo europeo dell'economia, per dare benessere uniforme e condiviso ai cittadini; politica estera e di difesa comune, per dare sicurezza all'interno dei confini europei e contribuire alla sicurezza nel mondo; politica comune dell'immigrazione per accogliere con dignità gli immigranti legali e creare benessere nella aree vicine all'Europa. Non occorre inventare nulla: progetti operativi sono stati presentati dalle istituzioni europee e dai Paesi membri. Né occorre modificare i Trattati: ci si può avvalere, se necessario, delle "cooperazioni rafforzate".

Quello che occorre è la volontà politica di continuare ad andare avanti insieme, per far fronte alle sfide di oggi con

soluzioni comuni. Se non è possibile andare avanti a 27, si potrà farlo con un numero più ridotto di Paesi.

Se é necessario verificare innanzitutto questa volontà politica tra i Paesi che hanno creduto nel progetto europeo, questa verifica non basta più però per mantenere l'unità dell'Europa. Occorre anche che i Paesi membri recuperino la necessaria coesione e fiducia reciproca, perché continuano a divergere e a sospettarsi di mentire.

Alcuni si sono saputi adeguare alle nuove realtà mondiali e prosperano nella competitività globale, come la Germania e altri Paesi del Nord. Altri, come l'Italia, continuano a illudersi di poter continuare a sopravvivere perseverando nelle proprie antiche abitudini.

Se l'Italia (ma anche la Francia e altri Paesi) non sapranno mettere in atto rapidamente i cambiamenti necessari a far fronte alle nuove realtà, il divario con la Germania e altri Paesi del Nord renderà inevitabile la rottura del sistema europeo. E, fuori del sistema, la Germania determinerà da sola la strada per tutti, senza mediazioni delle istituzioni europee (come accadeva per la politica monetaria prima della Banca Centrale Europea).

Il compito dell'adeguamento è per l'Italia molto più impegnativo di quanto non sia stato per la Germania agli inizi degli anni 2000, perché va oltre le riforme del sistema produttivo e socio-economico. Si tratta di affrontare problemi ancora più fondamentali e rimasti inevasi da molti decenni: cattivo funzionamento della giustizia, corruzione, criminalità organizzata, tanto per citare i più rilevanti.

Dobbiamo essere coscienti, inoltre, che, dopo la globalizzazione, altre difficili sfide ci attendono, come la robotizzazione dei processi produttivi che richiederà tempestivi e ingenti investimenti in istruzione e formazione, se vogliamo tenere il passo.

Non sarà possibile fare tutto e subito; ma occorre impegnarci seriamente e fare riforme vere, non simulacri di riforme. E dare la prova che l'Italia è capace di rispettare i patti, a partire da quelli sulla disciplina di bilancio, anche per avere le carte in regola per chiedere agli altri analogo rispetto per gli impegni presi.

Penso ovviamente innanzitutto al divieto di squilibri macro-

economici eccessivi (come il crescente *surplus* commerciale della Germania). Solo così si potrà ricreare la fiducia reciproca per riprendere insieme l'indispensabile cammino europeo. Perché, senza unità, i Paesi europei, Germania inclusa, sono condannati alla sudditanza nei confronti dei giganti di oggi e di domani.

Maurizio Melani

Gli interventi che mi hanno preceduto, a partire da quello ricco di memoria e di spunti critici del Direttore Achille Albonetti, ci hanno fornito un ampio quadro della storia e della natura dei problemi cui è confrontato il processo di integrazione europea nel momento più pericoloso per la sua stessa sopravvivenza.

Essendo convinto che al di fuori di una prospettiva federale o comunque di unione sempre più stretta tra coloro che lo vogliano non vi possano essere sicurezza e prosperità sostenibili per alcuno dei Paesi europei, ne traggo la conclusione che non abbiamo alternative a quella di cogliere le opportunità offerte dall'esigenza di reagire alla *Brexit* e all'elezione di Donald Trump negli Stati Uniti, che pongono sfide diverse ma tutte di notevole impatto. Se le reazioni non saranno adeguate le conseguenze negative per tutti gli europei potranno essere assai gravi.

Di fronte alla necessità, su cui non mi soffermo essendo già stata ampiamente e ripetutamente dibattuta, di avere una forte soggettività europea in un mondo multipolare e interpolare nel quale le piccole e illusorie sovranità nazionali comportano irrilevanza e marginalità, occorre affrontare il tema della disaffezione, se non dell'ostilità, a livello popolare nei confronti dell'integrazione europea.

Fondamentale è in proposito l'individuazione di bisogni e beni comuni efficacemente gestibili soltanto a livello europeo, concetto di cui va data la dimostrazione a cittadini che hanno in gran parte perso la consapevolezza dell'indispensabilità o soltanto dell'utilità del processo integrativo.

Tra questi beni comuni, secondo una elencazione che non in-

dica un ordine di priorità e che può essere più o meno ampia, vanno comprese la sicurezza e la difesa.

Concetti, istituzioni, procedure, strumenti, buone pratiche attraverso l'effettiva conduzione di attività e operazioni sono state progressivamente messe a punto dal Trattato di Maastricht in poi. Il tema è diventato oggetto di Trattati europei quasi quaranta anni dopo il fallimento della Comunità Europea di Difesa e la frustrazione delle sue alte ambizioni.

I Trattati di Amsterdam, Nizza e Lisbona e l'esigenza di mettere in campo una componente europea nella gestione delle crisi balcaniche e africane a cavallo dei due secoli ne hanno definiti i contorni. Ma il loro carattere esclusivamente intergovernativo e la costante resistenza del Regno Unito e dei nuovi aderenti del Nord e dell'Est non interessati ad una prospettiva di unione sempre più stretta, oltre alle remore sovraniste di altri Stati membri, hanno impedito i necessari salti di qualità nel dotarsi di autonome ed efficaci capacità: dalla pianificazione e comando delle operazioni al trasporto strategico, dalla logistica all'*intelligence* e alla necessaria base industriale e tecnologica.

E ciò al fine di dare vita ad un effettivo pilastro europeo dell'Alleanza Atlantica senza dover sempre ricorrere per le operazioni più complesse a capacita e assetti degli Stati Uniti.

In questa direzione vanno le più recenti proposte di alcuni Stati Membri (tra i quali in prima fila l'Italia), dell'Alta Rappresentante e della Commissione.

In un contesto nel quale la nuova Amministrazione americana suscita interrogativi sulle garanzie politiche e militari degli Stati Uniti alla sicurezza dell'Europa, non si tratta tanto di aumentare le spese militari dei Paesi dell'Unione, come viene ribadito soprattutto da Washington, quanto piuttosto di mettere in comune e condividere assetti e capacità per evitare sprechi e duplicazioni, realizzare economie di scala e migliorare l'efficacia complessiva.

Basti pensare che le spese militari americane sono pari a meno di due volte e mezzo quelle dell'insieme dei Paesi dell'Unione Europea, ma l'efficacia delle forze armate di questi ultimi è pari soltanto a circa il 15 per cento di quelle degli Stati Uniti.

Un secondo bene comune da gestire è quello di una efficace politica di regolamento dell'immigrazione, dell'accoglienza, dell'integrazione e del controllo delle frontiere esterne, con le relative eque ripartizioni degli oneri, comprensiva di una decisa azione di sostegno ad uno sviluppo sostenibile, inclusivo e non discriminatorio, nei Paesi di provenienza secondo le linee del *migration compact* proposto dall'Italia e fatto proprio dall'Unione Europea.

La sua realizzazione dipende, tuttavia, da un rilevante sforzo finanziario di cui nelle attuali circostanze non si vedono i segni.

Altri bisogni e beni comuni da gestire anche con strumenti europei sono riferiti al contrasto alla disoccupazione e alla lotta alle povertà e alle diseguaglianze e, quindi, ad un tema che è tra i fattori della disaffezione soprattutto nelle parti della popolazione più colpite da una globalizzazione e da una rivoluzione tecnologica mal governate, nonché da politiche pro-cicliche di austerità imposte soprattutto dalla Germania di fronte alla crisi economico-finanziaria.

L'uscita dalla crisi ed un riavvio di crescita e occupazione e quindi anche una inversione di tendenza nelle opinione pubbliche richiede una massiccia politica di investimenti pubblici, soprattutto nei settori delle infrastrutture e della conoscenza, in grado di trascinare quelli privati, aumentare la domanda globale e al tempo stesso migliorare, assieme alle riforme bene evidenziate da Roberto Nigido, la competitività del sistema senza deprimere i salari e, per questa via, la domanda interna.

Ma una tale politica espansiva, per la quale come ha sottolineato a più riprese il Presidente della BCE non bastano le politiche monetarie, incontra a livello nazionale i limiti posti da eccessivi livelli di debito pubblico.

La soluzione, per gli investimenti e per gli altri bisogni e beni comuni sopraindicati, andrebbe quindi cercata in una adeguata capacità di spesa dell'Eurozona (dato che è nell'ambito di questa che si può e si deve necessariamente andare verso una maggiore integrazione) dotata di risorse proprie, di una capacità di indebitamento, senza che questo comporti in questa fase mutualizzazione dei debiti nazionali, e di una gestione politica

pienamente rispondente ai princìpi della legittimazione popolare, del controllo democratico e della competenza legislativa a livello parlamentare.

Questa integrazione, posta in una prospettiva federale seppure graduale, parziale e basata sul principio di sussidiarietà, non è chiaramente praticabile nell'Europa a 27, perché non voluta da una parte consistente di questa comunità allargata, che potrà continuare a beneficiare di quanto disposto dai Trattati esistenti e delle relative politiche, se i suoi appartenenti vorranno continuare a farsi carico di tutti gli obblighi che questo comporta. Di questo cerchio esterno potranno far parte nuovi membri sulla base dei processi di adesione già avviati.

Chi lo vorrà potrà invece usare gli strumenti previsti dai Trattati come le *cooperazioni rafforzate e strutturate* ed eventualmente nuovi accordi, senza rimettere in discussione in questa fase i Trattati esistenti, lasciando la porta aperta agli altri se accettano la vocazione e le condizioni di una integrazione sempre più stretta. Affinché ciò si realizzi occorre una chiara volontà politica dei tre maggiori Paesi fondatori, tra i quali l'Italia deve pienamente esplicare il suo ruolo propositivo e di impulso, come diverse volte ha fatto in passato soprattutto in momenti di crisi.

I segnali positivi che si vedono in questa direzione vanno ora decisamente consolidati cogliendo anche l'occasione del 60mo anniversario dei Trattati di Roma e delle opportunità che esso offre di grande mobilitazione per una informazione corretta sul processo di integrazione, sulle sue conquiste e sui gravi danni di un suo disfacimento voluto da forze, che anche con sostegni esterni diretti alla divisione dell'Europa, profittano di disagi e problemi ai quali è indispensabile dare una risposta europea.

Vincenzo Guizzi

Innanzitutto vorrei ringraziare Gianfranco Verderame per l'invito, che mi consente di partecipare ad un seminario importante ed essere circondato da molti cari amici, il che non mi fa sentire un intruso di fronte a tanti autorevoli diplomatici.

Vorrei anche ringraziarlo per il titolo dato al seminario, perché, tra l'altro, coincide con quanto ho più volte affermato sull'importanza di un ritorno alle radici e ai princìpi ispiratori del processo di integrazione europea.E ciò non per indulgere a nostalgie verso un passato, che sembra, a molti, tramontato del tutto. Non suggestioni utopistiche, ma visione realistica da parte di chi, come me, ritiene che per salvare il processo di integrazione è necessario superare la crisi attuale riportando l'Unione Europea sui binari, che le sono proprî. D'altra parte, non è stata l'utopia ad avviare il cammino verso l'Unione?

È stato detto che la scelta iniziale degli anni '50 di stampo funzionalista sia stato un errore, perché avrebbe impedito di impostare sin dall'inizio il processo di integrazione politica. Le condizioni non lo consentivano, ma una lettura attenta dei Trattati originari mostra che già in essi si poteva leggere in filigrana il vero obiettivo finale: l'unione sempre più stretta tra i popoli europei, il consolidamento della pace, lo sviluppo economico e sociale, l'eliminazione delle disparità regionali e settoriali, l'uguaglianza tra i cittadini e soprattutto la solidarietà, che in certo senso li riassume. Obiettivi, quindi, politici prima ancora che economici.

La crisi che ha investito l'Unione, dipende - come ho avuto modo di osservare in altra sede - in massima parte da quella che ho definito la deriva intergovernativa, che, ricordando Brecht, è "resistibile".

L'Unione si trova in una situazione di stallo e l'abbandono del metodo comunitario a favore di quello intergovernativo non solo non ha risolto i problemi politici, economici e sociali, con i quali si deve confrontare l'Unione, ma ne ha allontanato la soluzione.

Si è, così, creata una sempre più profonda sfiducia nelle istituzioni dell'Unione e nello stesso processo di integrazione europeo ed un allontanamento da esso, favorendo il diffondersi del populismo, al quale si accompagnano fenomeni di razzismo e di xenofobia. In proposito va detto che a questa sfiducia nell'Europa contribuisce, in parte, la scarsa conoscenza di tutti i risultati conseguiti e degli enormi vantaggi per i cittadini che essa ha apportato.

Per non parlare della malafede, in certi casi, nel presentare i presunti effetti negativi delle misure comunitarie. Valga, a mo' di esempio, la diffusione in Francia del luogo comune sulla concorrenza sleale dell'"idraulico polacco", fingendo di ignorare che la libera prestazione dei servizi era contenuta già nel Trattato CEE del 1957! Fu questo uno dei motivi della mancata ratifica del Trattato sulla "Costituzione per l'Europa".

La risposta data per la soluzione della crisi economico-finanziaria con una miope politica di austerità, caratterizzata da un'evidente asimmetria, per non dire strabismo, di cui un esempio macroscopico è costituito dal *Fiscal compact* e dalle misure, che ad esso si sono accompagnate, si è rivelata del tutto inadeguata e dannosa. Si è dimenticato quanto affermato a più riprese da illustri economisti secondo i quali il pur giusto rigore nella tenuta dei conti pubblici non si ottiene con drastiche misure di contenimento del disavanzo, sibbene aumentando il denominatore e cioè la crescita.

La deriva intergovernativa, prima richiamata, ha tradito il disposto stesso di alcune norme del Trattato (in particolare del TFUE), che prevedevano un giusto contemperamento tra rigore e flessibilità. Già il Patto di stabilità e successivamente il *Fiscal compact* sono apparsi come una forzatura rispetto all'articolo. 104 del Trattato sulla Comunità europea (come modificato dal Trattato di Maastricht), ripreso quasi integralmente dall'articolo 126 del TFUE.

In questo senso va interpretata l'ironica affermazione di Romano Prodi sulla "stupidità" del Patto di stabilità, che, peraltro, è un esempio dell'asimmetria nella conduzione dell'Unione economica e monetaria. Esso si intitolava "Patto di stabilità e crescita", ma il secondo segmento (la crescita) non è stato attivato.

Si è fatto ricorso ad accordi internazionali, quindi, con atti al di fuori dell'ambito proprio dell'Unione. Questa tendenza all'indebolimento, se non (ancora) alla disintegrazione, dell'Unione appare evidente nella gestione del fenomeno migratorio, che vede il risorgere di spinte centrifughe di stampo nazionalistico, ponendo il peso organizzativo, finanziario e politico su pochi Stati, tra cui l'Italia. Ecco un altro esempio di tradimento dei principi fondan-

ti dell'integrazione, in primo luogo della solidarietà. È amaro constatare che alcuni dei Paesi che più si oppongono a soluzioni condivise del problema delle migrazioni (quelli usciti dal blocco sovietico) sono gli stessi, che invocavano la solidarietà dell'Unione, chiedendo l'adesione ad essa. Oggi sono proprio questi Paesi che mostrano più marcate tendenze nazionalistiche e di indebolimento del processo di integrazione.

Queste tendenze, culminate nella cosiddetta *Brexit*, richiedono una risposta decisa da parte dell'Unione. Proprio la *Brexit* può costituire l'occasione opportuna per verificare la volontà dei partecipanti all'Unione.

Si è parlato di Europa a due velocità (lo ha fatto la Merkel, ma non solo lei). Personalmente penso che sia più proprio - e dirò perché - delineare un'Europa a cerchi concentrici.

Permettetemi un richiamo personale, in proposito, ad un mio scritto sulla rivista di Mario Zagari all'indomani della creazione dell'OSCE (in sostituzione della CSCE). Allora indicai tre cerchi: il più ampio, l'OSCE (in parte transatlantico per la presenza degli Stati Uniti e del Canada), Il secondo costituito dal Consiglio d'Europa ed il più ristretto rappresentato dalla Comunità europea (all'epoca con 12 Paesi).

Ritengo che non si debba far riferimento ad un'Europa a due velocità, perché questa definizione fa pensare ad una geometria variabile o, secondo l'immagine colorita, ad un'Europa "alla carta", realizzata magari con una serie di "cooperazioni rafforzate", peraltro previste dai Trattati.

L'Europa a due cerchi concentrici vuol significare che alcuni Paesi costituiscono il nocciolo duro, che vuole perseguire, sia pure gradualmente, secondo il disegno dei Padri fondatori, gli obbiettivi di un'Europa a vocazione federale. Ma chi vi fa parte deve rispettare i princìpi fondanti dell'Unione contenuti nei Preamboli e negli articoli 2 e 3 del TUE e nelle Parti I e II del TFUE; deve, quindi partecipare a tutte le politiche in attuazione dei Trattati.

I Paesi del cerchio più vasto possono stabilire utili contatti con l'Unione anche attraverso *cooperazioni rafforzate*. Un quadro di riferimento c'è già ed è costituito dallo Spazio Eco-

nomico Europeo (SEE). Quest'ultimo, come ha affermato, a mio avviso giustamente, Moavero Milanesi, è il contesto nel quale dovrebbe inserirsi il Regno Unito, del resto con un ritorno all'antico, quando questo Paese, in opposizione alla neonata CEE, dette l'avvio all'EFTA. Deve essere, infatti, chiaro che il Regno Unito non può pretendere soluzioni privilegiate.

Ciò non deve essere consentito ai vari Paesi che non accettano i princìpi su cui si fonda l'Unione; non si può ammettere che alcuni Paesi entrino ed escano come nelle porte girevoli dei film di Charlot.

Mi sia consentito di fare ancora qualche breve osservazione, in particolare sul lucido ed efficace intervento di Albonetti. Non sembri malizioso, ma le sue parole mi hanno un po' stupito, perché ho ancora un vivido ricordo del suo bel libro "Preistoria degli Stati Uniti d'Europa", che fu uno dei miei testi di studio nella preparazione del concorso al Parlamento europeo nel 1961. Con il dovuto rispetto spero che l'Europa non si sia fermata al 1954 e al 1958, come affermato da Albonetti nel suo intervento volutamente provocatorio, al fine di suscitare un vivace dibattito.

Vorrei concludere affermando che l'Unione se vuole sopravvivere e progredire deve ispirarsi a quei principî "costituzionali", che ne costituiscono l'essenza: la solidarietà ed il suo corollario la politica di coesione economica e sociale; la democrazia; lo Stato di diritto; la libertà; l'uguaglianza; il rispetto dei diritti umani.

Carlo Maria Oliva

Grazie innanzitutto ai relatori per le loro interessanti presentazioni ed in particolare ad Achille Albonetti per le sue acute provocazioni.

Credo che, in stretta sintesi, si possa affermare che il successo della costruzione europea deriva dal fatto che, al di là degli ideali che hanno ispirato i padri fondatori, i Governi degli Stati membri condividevano il convincimento che a Sei, a Nove, a Dieci, a Dodici, a Quindici era possibile portare avanti politiche di sviluppo ed ottenere risultati migliori di quelli realizzabili a livello

nazionale. Sia pure con alti e bassi, il sistema ha funzionato e si è positivamente arricchito nel corso degli anni.

Il modello entra in crisi per due ragioni. La prima è stata il grande ed accelerato *allargamento* del 2004. Certo, le sue motivazioni, innanzitutto politiche, erano ben difficilmente eludibili, però ne è derivata la diluizione del "comune sentire" (il *widening* ben difficilmente avrebbe potuto facilitare il *deepening*) e, nel contempo, è invece aumentata la disomogeneità all'interno dell'Unione).

Ancora più gravi sono state poi le ripercussioni della crisi economica iniziata nel 2008. A torto o a ragione, si è diffusa in gran parte dell'opinione pubblica una generalizzata insoddisfazione per l'azione delle istituzioni europee, con il loro richiamo continuo al rispetto dei parametri di Maastricht ed a politiche di austerità, mettendo apparentemente in secondo piano l'obiettivo della crescita e gli aspetti sociali. Oggi la situazione appare caratterizzata da una mancanza di visione politica e di coraggio.

I *leaders* europei, con rarissime eccezioni, danno l'impressione di voler cavalcare la tigre del populismo, anche se con intensità diverse. È un comportamento dettato da motivazioni elettoralistiche, ma eventuali benefici a breve scadenza in termini di voti rischiano di condizionare pesantemente il futuro dell'Europa.

Per parte sua, la Commissione sta mostrando una notevole timidezza. Anche se il contesto in cui Barroso e Juncker si sono trovati ad operare era ben difficile, sarebbe stato legittimo attendersi una loro maggiore incisività propositiva.

Beatrice Covassi ha ricordato le tre grandi sfide che l'Unione ha oggi di fronte: crescita economica, migrazioni, terrorismo. Su tale analisi, non si può che concordare. Ha anche anticipato che, in previsione del 60° anniversario dei Trattati, la Commissione pubblicherà un *Libro Bianco*. Mi auguro che si cerchi di volare alto e di suggerire iniziative concrete di ampio respiro, tali da favorire il rilancio della costruzione europea e il riavvicinamento dei cittadini all'Unione. Spero di essere smentito dai fatti, ma non sono molto ottimista al riguardo!

Un'ultima considerazione. Sono d'accordo con i colleghi che hanno sottolineato come sia difficilmente ipotizzabile, nelle at-

tuali circostanze, avviare una stagione riformistica. E, d'altra parte, il vigente quadro giuridico-istituzionale presenta margini di flessibilità e di manovra che non sono stati finora utilizzati. La *Brexit* comporterà però, probabilmente, il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali.

Se, infatti, l'accordo di recessione del Regno Unito sarà deliberato a maggioranza qualificata dal solo Consiglio, previa approvazione del Parlamento europeo, il futuro accordo che regolerà i rapporti di Londra con Bruxelles sarà presumibilmente un accordo "misto", con la necessità delle ratifiche nazionali. In quell'occasione, potrebbe quindi valutarsi la possibilità di introdurre *a latere* dei Trattati uno strumento giuridico limitato ad alcuni Stati membri disponibili a rafforzare il processo di integrazione.

Laura Mirachian

Ho ascoltato con interesse gli interventi dei relatori, in particolare di Achille Albonetti, e i successivi commenti dei colleghi. Mi pare che tutti riconoscano le molte insufficienze dell'Europa di oggi, la diffusa e per molti versi inquietante disaffezione dei cittadini europei, e che siano alla ricerca di correttivi guardando soprattutto ai meccanismi economici e monetari quali principali cause di squilibri e insoddisfazione.

A mio giudizio, non si tratta solo delle vistose disfunzioni che hanno un impatto sulla vita della gente, si tratta della mancanza di forti motivazioni che alimentino coesione e solidarietà, ora che il principio "mai più guerra tra di noi" che 60 anni orsono rappresentò il fondamento della costruzione europea ha perso la sua attualità. La generazione Erasmus non sa cosa sia la guerra, né immagina che sia possibile. Ma sa cos'è la disoccupazione, il disagio economico, le crescenti diseguaglianze, il rischio di attacchi terroristici, la mancanza di prospettive per il proprio futuro.

Larghi settori dell'opinione pubblica stanno ritirando il consenso a un'Europa che percepiscono distante, e immaginano un ordine completamente diverso, nazionalista, protezionista, garantista dei privilegi del cosiddetti nativi.

Una recente ricerca condotta dall'agenzia di consulenza *Deloitte* sull'indice di popolarità dell'Unione Europea segnala che il 64 per cento degli europei e ben il 77 per cento degli italiani pensa di non trovare significativi vantaggi dall'appartenenza all'Unione, e che solo il 53 per cento degli europei e il 57 per cento degli italiani considera l'Unione un veicolo fondamentale per favorire l'emergere dalla crisi nel difficile contesto internazionale.

I sondaggi non sono vangelo, ma danno indicazioni sugli orientamenti tendenziali.

Mancanza di comunicazione? Certamente, come ha sottolineato Beatrice Covassi. Ad esempio, promuovere una maggiore consapevolezza sulle conquiste di questi decenni, e sul fatto che in ogni caso nessuno dei Paesi membri è in grado di affrontare da solo le sfide della globalizzazione.

Ma la disaffezione ha radici in uno smottamento profondo, che subisce la contaminazione della *Brexit* e della nuova "dottrina Trump", e che consiste nella percezione che l'Unione non abbia saputo dare risposte esaurienti ai due problemi assillanti della vita contemporanea, precarietà economica e insicurezza (di cui l'immigrazione è parte). A questi problemi occorrerebbe dare risposta.

La scelta non è evidentemente di natura solo tecnica. Riguarda in primo luogo i contenuti, gli obiettivi, le politiche dell'Unione. Se cioè vogliamo dare corso con coerenza alla proclamata "economia sociale di mercato", che è nostro segno distintivo rispetto ad altre economie liberali o neo-liberali, mettendo mano all'impoverimento dei ceti medi e dei giovani e ripristinando prospettive di crescita equilibrata; se vogliamo o meno dare una risposta collettiva ai problemi di sicurezza, mettendo in comune risorse e politiche, in un contesto che vede l'Europa stretta tra la de-stabilizzazione del quadro mediorientale e il terrorismo, il revisionismo russo, l'attivismo geopolitico cinese, e da ultimo la sfida della visione politica di Trump; se vogliamo o meno, infine, porre rimedio al *deficit* di democrazia che il crescente ruolo del Consiglio europeo rispetto alle istituzioni, Parlamento *in primis*, ha progressivamente eroso, fino a determinare l'estraneità delle decisioni rispetto alla domanda

della gente. In larga sintesi, se siamo in grado o meno di restituire un'anima ad un'Europa che sembra averla persa.

A questo, prima ancora che alle formule tecniche in esame, pure necessarie ma conseguenti, dovremmo riuscire a dedicare le celebrazioni del 25 Marzo.

L'analisi contenuta nel recente Rapporto dell'agenzia di consulenza di Carlo De Benedetti prevede l'ineluttabilità, a fronte delle tendenze geopolitiche mondiali, di una "atrofia" dell'Unione, e una possibile via d'uscita nella formula *disintegration and regrouping*; altre voci si levano in Europa lungo il percorso delineato da Angela Merkel il 3 Febbraio a Malta nella direzione di un processo a "più velocità" a misura della volontà e della capacità dei singoli Stati mMembri.

Un percorso noto, iniziato con il circuito Schengen e la stessa zona *Euro*, che non intaccherebbe i Trattati, ma si baserebbe piuttosto sul previsto metodo delle *cooperazioni rafforzate*. Un'opzione di compromesso. Non un "rilancio" dell'Unione, dunque, non una "rifondazione" sulla base dei suoi valori, ma un ripiegamento delle ambizioni su un'opzione realistica, di cui il settore sicurezza e difesa potrebbe essere uno degli elementi portanti. Che ci permetterebbe tra l'altro di preservare il prezioso raccordo storico con gli Stati Uniti.

Certamente, non troveremo risposte univoche nell'atteso *Libro Bianco* di Juncker, considerato l'anno pluri-elettorale in corso, la varietà degli interessi in causa, il diverso grado di sensibilità e disponibilità politica dei singoli Paesi membri.

Prendere atto dell'opzione Merkel, che condividiamo, e prospettare il nostro contributo, sarà quello che realisticamente potremo fare nel contesto delle celebrazioni del 25 Marzo. Sempre mantenendo la porta aperta agli altri Paesi ed evitando esclusioni *a priori*. Riconoscendo al contempo che l'Europa del futuro sarà molto diversa da quella immaginata e perseguita dai padri fondatori.

Francesco Corrias

Non posso che concordare con le accurate analisi sviluppate intorno a questo tavolo sull'attuale momento dello stato dell'Unione Europea dopo la *Brexit* : fragile per i ritardi accumulati nella realizzazione dei suoi obbiettivi fondanti verso una credibile integrazione politica o comunque delle politiche; un prevalente disorientamento delle opinioni pubbliche che alimenta spinte centrifughe latenti legate a nazionalismi invero mai sopiti.

La *Brexit* non nasce solo per l'errato calcolo politico del poco accorto Primo Ministro britannico Cameron. È la irrazionale risposta di fuga ai cambiamenti in atto nell'articolazione dei rapporti di forza a livello mondiale che obbliga ad una rivisitazione di ruoli e politiche, e ciò per rimanere soggetti e non oggetti dei nuovi equilibri che il processo di globalizzazione sul piano economico, ma non solo, sta caratterizzando, volenti o nolenti, lo sviluppo del mondo.

In questa ottica il messaggio iniziale dell'integrazione europea era e permane chiaroveggente: sviluppo, difesa dei valori fondamentali, solidarietà, sicurezza in un quadro di condivise responsabilità internazionali.

Gli sforzi in atto da parte dei Paesi fondatori stanno certamente andando nella giusta e, per me, obbligata direzione come intorno a questo tavolo è stato sottolineato: fermo atteggiamento negoziale nei confronti di Londra senza concessioni ma con l'obbiettivo di creare un nuovo tipo di rapporto collaborativo sulla base di comuni generali interessi di stabilità continentale e sul piano più vasto internazionale con le rispettive identità; in attesa che si creino le condizioni per un necessario aggiustamento a livello istituzionale europeo del modo come stare e fare politica insieme, sfruttare al massimo le possibilità che l'attuale impianto istituzionale europeo consente, per procedere da subito a forme più avanzate possibili di integrazione fra i Paesi membri disponibili in settori chiave dello sviluppo economico sociale e della sicurezza.

La così detta Europa a più velocità o a cerchi concentrici non deve essere considerata anche dai puristi un rimedio, ma

vista con pragmatismo come un'opportunità rispetto ai mutamenti epocali dell'assetto mondiale in corso.

Non entro nel dettaglio dei percorsi possibili per non ripetere quanto già detto dagli addetti ai lavori intorno a questo tavolo. Ma sento di dover richiamare l'attenzione sulle osservazioni fatte da Vincenzo Guizzi intonate ad un certo senso di preoccupazione, da me condivise, nell'avvertire una pericolosa assenza, diciamo, di componente ideologica nel dialogo ed azione europea in atto, ciò che contribuisce a ridurne l'impatto sull'opinione pubblica e quindi, aggiungo io, mantenendo il dibattito su un piano tecnico che tecnico non è.

Il futuro dell'Unione Europea deciderà il modo con cui i Paesi europei potranno in qualche modo mantenere i valori in cui credono ed animano le loro società in un mondo tendente alla materializzazione degli stessi valori.

La società liberale, in cui si è sviluppata il nostro sistema economico sociale, sta subendo micidiali contraccolpi da un processo di globalizzazione che ha ridotto a *commodities* i principali fattori di sviluppo come il lavoro, la finanza, e non solo, rispondendo alle leggi di mercato mondiale senza regole e non ai bisogni e desideri di comunità di persone organizzate secondo determinati valori.

È un processo non mutabile che certamente porta i suoi benefici, ma che può essere e deve essere monitorato e regolamentato su basi societarie di dimensioni adeguate e comunque con capacità negoziale credibile. Certamente se l'Europa si presenta in ordine sparso le logiche sarebbero inevitabilmente altre.

Il problema è alla base politico, essenzialmente politico. È una scelta esistenziale su cui le nostre opinioni pubbliche devono essere chiamate a confrontarsi. Non so se questo sia un problema di ideologia; è certamente un problema di salvaguardia dei nostri valori al di sopra dei problemi di difesa del piccolo proprio giardino. E le classi politiche dei Paesi europei con la loro storia e traguardi di civiltà raggiunti se ne devono assumere carico per la loro stessa sopravvivenza.

Paolo Casardi

Mi pare si possa affermare credibilmente che da questo dialogo sono emerse indicazioni utili per le istituzioni italiane al fine di contribuire fattivamente e con coerenza al superamento della fase di crisi che attraversa il progetto europeo.

Segnalo altresì l'urgente necessità che sia sensibilizzata con maggiore capillarità l'opinione pubblica circa la vitale esigenza che il nostro Paese prosegua con decisione sulla strada della progressiva integrazione.

Gianfranco Verderame

Ringrazio innanzitutto i nostri ospiti per i validi contributi che hanno dato al nostro dibattito e tutti i colleghi per i loro interventi. Pur senza pretendere di trarre conclusioni rsagionate dai molti spunti di grande interesse emersi dalla discussione, vorrei comunque cercare di fissare alcuni punti fermi.

Tutti abbiamo condiviso la consapevolezza che il processo di integrazione sta attraversando una fase cruciale della sua ormai sessantennale storia.

L'Unione Europea vive una duplice crisi: all'esterno quella del consenso delle opinioni pubbliche, all'interno quella del continuo affievolimento della coesione intorno alla direzione ed al contenuto stesso del processo di integrazione.

Da una parte, promesse tradite ed aspettative non realizzate. Dall'altra crescente difficoltà di trovare una base comune tra tutti i *partner* europei e conseguente incapacità di dare soluzioni condivise ai problemi e risposte comune alle esigenze.

Ed è così che riprendono vigore le spinte sovraniste, cavalcate purtroppo da una classe politica spesso incapace dello "sguardo lungo", che pur sarebbe necessario di fronte alla dimensione dei problemi del nostro tempo.

In molti interventi è stato sottolineato come tutto ciò sia reso ancora più grave dalle profonde trasformazioni che si stanno verificando in un mondo multipolare nel quale le singole sovranità nazionali rischiano l'irrilevanza e la marginalità

rispetto alla complessità delle sfide ed ai cambiamenti in atto nell'articolazione dei rapporti di forza sulla scena internazionale.

In questa luce, le considerazioni svolte nel suo stimolante e a tratti provocatorio intervento da Achille Albonetti - che ha tra l'altro riproposto la questione nucleare con tutte le sue problematiche implicazioni - circa la cesura che per il processo appena iniziato rappresentò il rifiuto francese della Comunità Europea di Difesa, con la conseguente compressione della dimensione politica dell'integrazione che ha impedito all'Europa di esprimere sul piano della grande politica internazionale un ruolo corrispondente alla sua dimensione economica, acquistano un significato particolare.

Bisogna uscire dall'attuale situazione di crisi, nella consapevolezza che nel mondo di oggi frammentazione diventa sempre più sinonimo di debolezza. Ma come? Il dibattito ha messo in evidenza che la strada non può essere quella del ritorno a paradigmi superati dalla storia: in un mondo multipolare le singole sovranità nazionali rischiano l'irrilevanza e la marginalità rispetto alla complessità delle sfide ed ai cambiamenti in atto nell'articolazione dei rapporti di forza sulla scena internazionale.

In queste ultime settimane il Parlamento europeo ha dato un importante contributo alla riflessione sul futuro del processo di integrazione in una duplice ottica: quella delle iniziative che possono essere prese per migliorare il funzionamento dell'Unione senza modificare i Trattati, ma sfruttandone tutte le potenzialità evolutive, e quella di una revisione organica ed approfondita del Trattato di Lisbona.

Nella prima rientrano certamente le *cooperazioni rafforzate* e strutturate come strumento, a Trattato invariato, capace di superare la inevitabile modestia del minimo comune di integrazione.

Nel dibattito ne sono stati individuati gli ambiti possibili: da quello della sicurezza e della difesa, a quello della gestione dei flussi migratori, a quello del rafforzamento della capacità dell'Eurozona di dare impulso alla crescita attraverso una stru-

mentazione adeguata, anche dal punto di vista delle risorse mobilitabili allo scopo tramite un bilancio comune con risorse proprie e capacità di indebitamento, dotata di piena legittimità democratica.

In questo contesto, non si può non auspicare che si realizzino presto le condizioni che, conferendo al nuovo organismo un più alto livello di ambizioni nella lotta contro le multiformi espressioni della criminalità, consentano la partecipazione italiana all'iniziativa portata avanti da un gruppo di Stati membri per la realizzazione di una Procura Europea.

In questa prospettiva, anche gli eventuali accordi conclusi da Stati che, come avvenuto per Schengen e il *Fiscal compact*, vogliano realizzare una maggiore integrazione su aspetti specifici per i quali non siano sufficienti o praticabili le cooperazioni rafforzate e strutturate dovrebbero comunque proporsi l'obiettivo della riconduzione nella struttura comunitaria.

Le cooperazioni fra un nucleo sufficientemente omogeneo di Stati ed aperte alla partecipazione, anche successiva, di chi lo desideri non sono pensate per dividere, ma per aprire nuove strade all'integrazione. Non sono una fuoriscita dal quadro complessivo, ma ne costituiscono un approfondimento in settori specifici, che non mette in discussione la prosecuzione delle altre politiche comuni previste dai Trattati e rispetta, in questo ambito, le posizioni di tutti i *partner*.

Su questo punto non sono possibili ambiguità: nella misura in cui si tratta di una prospettiva prevista dal Trattato, a nessuno potrà essere impedito di evocare la possibilità che un gruppo di Stati realizzi una integrazione più stretta, e la celebrazione a Roma del sessantesimo anniversario della firma del Trattato istitutivo costituisce un'occasione, che non può essere mancata per lanciare un chiaro segnale della determinazione di alcuni di avanzare in questa direzione.

I propositi espressi dai paesi del Benelux prima del Consiglio europeo di Malta e le dichiarazioni successive della Cancelliera Merkel confermano che i tempi sono maturi per passare dalla fase della riflessione a quella di iniziative concrete nella direzione dell'accrescimento anche settoriale dell'integrazione e

dimostrano che non necessariamente l'incombere di una difficile stagione elettorale impedisce l'assunzione di decisioni coraggiose in questa direzione.

Ma c'è la seconda prospettiva, e cioè quella che guarda ad un futuro indistinto ma necessario di riflessione sui miglioramenti che possono essere apportati all'assetto presente dell'Unione. Indistinto, perchè la situazione attuale dell'Europa, con importanti e delicati appuntamenti elettorali in alcuni Paesi chiave, non consente di immaginare iniziative coraggiose di riforma dei Trattati. E tuttavia necessario, perchè prima o poi tutti i nodi vengono al pettine, ed anzi alcuni ci sono già arrivati.

In molti intervenuti è stata sottolineata la distorsione dell'equilibrio istituzionale costituita dalla deriva sempre più accentuata verso la prevalenza della dimensione intergovernativa rispetto al tradizionale metodo comunitario, che non solo non ha risolto i principali problemi sul tappeto, ma ne ha allontanato, quando non reso impossibile, la soluzione.

Da questo punto di vista, la necessità di tornare alla visione originaria del processo di integrazione, affidato all'azione delle istituzioni progressivamente rafforzate nella loro legittimazione democratica, appare sempre meno eludibile.

Nel Trattato di Roma, malgrado si fosse persa qualche anno prima l'occasione di procedere subito con una unione politica e militare, erano presenti tutti i germi di una evoluzione possibile attraverso la quale la costruzione europea avrebbe potuto gradualmente assumere una vita propria negli ambiti in cui la sovranità le fosse stata condivisa: l'autonomia finanziaria attraverso il sistema delle risorse proprie, il monopolio di proposta legislativa in capo ad una istituzione terza, la previsione della generalizzazione del voto a maggioranza e dell'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale e diretto, la giurisdizione esclusiva della Corte di Giustizia.

Al di fuori di questo metodo non si dà integrazione, ma al massimo collaborazione volontaristica nella quale le decisioni al ribasso tarate sul minimo comune denominatore, quando non l'immobilismo dei veti incrociati, e gli sbandamenti egemonici sono sempre dietro l'angolo. Su questa strada c'è solo la cresci-

ta della delusione delle opinioni pubbliche per le risposte mancate alle loro esigenze e il risorgere dei nazionalismi.

Ma, come è stato giustamente osservato in molti interventi, prima ancora che di tecnica istituzionale il punto è di volontà politica: se mancano scelte chiare sulla natura dell'Unione e sulla qualità dell'azione da compiere per completarla, l'operato delle istituzioni comunitarie e dei Governi finisce per tramutarsi in un fattore moltiplicatore e non riduttivo delle incertezze.

Se l'esigenza di fondo è, e non può non essere, quella di dare risposte reali ad esigenze concrete, essa è la stessa che avevano di fronte i padri fondatori, in una situazione molto più tragicamente difficile dell'attuale. Solo che noi ci stiamo allontanando sempre più dal metodo che essi indicarono e dalle idealità che lo caratterizzavano.

È indispensabile allora - tanto negli ambiti che, come il Mercato Interno, non possono che restare comuni quanto nei nuovi ambiti di integrazione tra gli Stati che vorranno realizzare fra di loro una vera unione politica - recuperare la dimensione sovranazionale dell'assetto istituzionale, nel quale il Consiglio Affari Generali riacquisti la sua autorità anche come"filtro", secondo le ordinarie procedure decisionali, per tutti quei temi che dovranno essere sottoposti all'attenzione dei Capi di Stato e di Governo riuniti in Consiglio europeo per l'indispensabile impulso politico al massimo livello, la Commissione europea la sua natura di vero Governo dell'Unione e il Parlamento europeo la sua centralità democratica anche nel rapporto con i Parlamenti nazionali, tenendo presente che il principio di sussidiarietà introdotto dal Trattato di Maastricht riguarda non soltanto l'esercizio delle competenze da parte dell'Unione, ma anche la ripartizione di queste ultime tra Unione e Stati membri.

E questo è necessario specialmente con riferimento all'*Euro*. Se per il funzionamento del Mercato interno può bastare un complesso di regole condivise e di istituzioni preposte alla loro osservanza, l'*Euro* ha bisogno di qualcosa in più: ha bisogno di un Governo capace di conciliare la inevitabile neutralità delle regole con la flessibilità richiesta dalla esigenza di assicurare la compatibilità sociale del loro rispetto. E un Governo europeo

dell'economia che metta fine a quella che il Presidente Ciampi definì la "zoppia" dell'Unione Monetaria è pensabile solo nella prospettiva di una unione politica di stampo federale con una forte legittimazione democratica.

Ne verranno fuori due Europe, una centrata sul Mercato interno e l'altra rivolta all'unione politica? È probabile. Ma il passaggio dall'una all'altra dovrà riguardare l'intensità dell'integrazione e non il suo carattere sovranazionale, che dovrà restare la base dell'intero edificio.

Se non si accetta questo presupposto, viene a cadere la *ratio* stessa della partecipazione al processo di integrazione, come hanno dimostrato gli inglesi con il loro rifiuto di una Europa integrata in senso sovranazionale.

Un'ultima considerazione sulla necessità per coloro che hanno a cuore il futuro dell'integrazione di contrastare la sfida politica dell'irrazionale e sovente strumentale euroscetticismo nazional-populista con la coraggiosa riproposizione di un orizzonte ideale per opinioni pubbliche sempre più disorientate dalle intense campagne di comunicazione di partiti e movimenti sovranisti.

TERRORISMO E DISINFORMAZIONE

Vittorfranco Pisano (Nuova Cultura, pagg. 278, *Euro* 25)

Recensione
di Francesco Lombardi

Nelle forme di conflittualità e di terrorismo, che sono oggetto ai nostri giorni di cronache, analisi, studi e dibattiti, la propaganda, la comunicazione, il condizionamento ideologico e la disinformazione paiono strumenti di lotta e di confronto recenti ed innovativi. Ed invece, in tutte le epoche, i tentativi di minare lo spirito dell'avversario, di condizionarne i comportamenti e di deviarne i ragionamenti razionali hanno sempre accompagnato lo scontro tradizionale, si sono affiancati all'impiego del ferro e del fuoco, si sono confusi tra la spada e la corazza.

Lo sviluppo esponenziale dei *social media*, anche per i repentini progressi tecnologici, e la possibilità di diffondere informazioni e messaggi a strati sempre più ampi della popolazione ed in tempi decisamente più serrati hanno fatto da moltiplicatore agli annunci di morte e di paura disseminati dal "moderno" terrorismo jihadista. L'angoscia e l'inquietudine sembrano oramai accompagnare le giornate dei cittadini di città piccole o grandi, allarmati dal proliferare di attentati e storditi dalla messe di vere o presunte segnalazioni di atti delittuosi.

Per molti italiani delle generazioni meno giovani questo senso di diffusa angoscia, quando non di panico latente, porta alla mente gli anni '70-'80, quando il terrorismo di matrice politica insanguinò il Paese. In quegli "anni di piombo" fu intenso il dibattito sul reale (o presunto) sostegno, anche soltanto morale, da parte di partiti, associazioni o sindacati, agli obiettivi dei terroristi.

Qualcosa di simile a quel che accade oggi, in cui si assiste ad un acceso dibattito sulla esistenza o meno e sulla dimensione

Il Generale FRANCESCO LOMBARDI *è Vicedirettore del Centro Militare di Studi Strategici.*

dell'appoggio, diretto o indiretto, che le comunità islamiche (dentro e fuori i confini nazionali) forniscono alla causa fondamentalista. Ieri come oggi, lo strumento dell'attentato e quello della mistificazione sono utilizzati con pari impudenza; il sangue delle vittime e l'inchiostro dei falsificatori sono utilizzati allo stesso modo per lavare via le verità.

Se gli eventi delittuosi di cui siamo attualmente testimoni sono ancora "cronaca" e molti dei contorni e delle connessioni del fenomeno fondamentalista sono ancora sconosciuti, non si può dire altrettanto per il terrorismo, che, sotto le bandiere ideologiche dell'estremismo politico tanto di sinistra quanto di destra, funestò la Penisola circa quattro decenni orsono.

È possibile riesaminare quei fatti con una prospettiva maggiormente "storica", non appesantita dalla immanenza del pericolo e dal coinvolgimento emotivo negli eventi.

Nel caso in cui la rilettura critica, la rivalutazione dei fatti e la loro reinterpretazione è realizzata da chi ha potuto, proprio in quegli anni, avvalersi di una notevole quantità di dati e informazioni di sicuro valore, ci si trova di fronte ad un volume, come quello realizzato dal Prof. Vittorfranco Pisano, che, ripercorrendo quegli anni, va ad indagare su uno specifico aspetto comunicativo e mediatico che segnò quel martoriato periodo.

L'autore, con un lavoro che può dirsi a metà tra l'analista e l'investigatore, tra il giornalista ed il testimone, con uno stile divulgativo di sicura efficacia, illustra prima e confuta poi una tesi complottista che attraversò quel periodo: la tesi secondo cui il terrorismo in Italia sarebbe stato eterodiretto dagli Stati Uniti.

Il lavoro di Pisano si sviluppa attraverso una puntuale ed approfondita raccolta di testi, dichiarazioni, inchieste, saggi ed altro materiale, cui segue una loro compiuta, per certi versi chirurgica, analisi, smontando, punto dopo punto, tutti gli elementi, che grazie ad una certo abile opera di strumentalizzazione, miravano a dar corpo alla tesi complottista. Una tesi abbracciata, in quegli anni, da professionisti maturi ed affermati, provenienti da diversificate esperienze.

Da rimarcare che l'autore pone la sua attenzione su fatti, affermazioni, racconti e documenti, senza mai attribuire giudizi

di valore agli autori delle argomentazioni meticolosamente confutate, né a premessa né a valle delle proprie analisi. Un aspetto che esalta il lavoro compiuto dal Prof. Pisano, il quale, nell'esporre le conclusioni cui di volta in volta perviene, si preoccupa di fornire al lettore, anche a quello già abbastanza competente, gli strumenti culturali e metodologici per poter sviluppare, "insieme" all'autore, verifiche e considerazioni. Un approccio, dunque, al limite del maieutico, che trasporta il lettore nella narrativa di quel tempo, consentendogli l'esperienza di condurre un'analisi guidata su questioni dettagliatamente circostanziate.

Il volume, quindi, ha almeno una duplice funzione: di natura storica, per colui che intende approfondire un aspetto peculiare di quell'importante momento della storia nazionale che ha condizionato gli anni successivi e, per certi versi, anche quelli che stiamo vivendo, ed uno di natura quasi pedagogica, in quanto propone elementi metodologici per affrontare e comprendere anche eventi diversi da quelli ora esaminati, oltre, ovviamente, allo scopo dichiarato di fugare ogni dubbio sulle ragioni e sui protagonisti degli "anni di piombo".

Una vasta appendice valorizza, inoltre, il lavoro dell'autore: egli, infatti, ha censito un alto numero di testi, che affrontano il fenomeno del terrorismo in Italia, pubblicati negli ultimi 40 anni. Per ognuno dei 91 testi segnalati l'autore ne riporta in modo sintetico i contenuti; un ulteriore utilissimo strumento di ricerca, quindi, per chiunque voglia approfondire, con dovizia di fonti diversificate, le vastissime sfaccettature del fenomeno.

In definitiva, il libro è un *puzzle*, dove l'autore, e il lettore, ricompongono i tasselli di un insieme, distinguendo verità e mistificazioni, attraverso l'individuazione delle evidenze presenti nei tasselli stessi ed una loro analisi rigorosa, ristabilendo l'oggettività degli avvenimenti, che magari, ancora ai nostri giorni, stenta a riemergere dai contenitori della memoria collettiva.

Francesco Lombardi