

# AFFARI ESTERI

*RIVISTA TRIMESTRALE*

ANNO LIX - NUMERO SPECIALE - PRIMAVERA 2018 - N. 184



# **AFFARI ESTERI**

*RIVISTA TRIMESTRALE*

ANNO LIX - PRIMAVERA 2018 - N. 184



# AFFARI ESTERI

RIVISTA TRIMESTRALE

ANNO LIX - NUMERO SPECIALE

PRIMAVERA 2018 - N.184

Gli Stati Uniti e la Russia Le difficoltà di un accordo	Achille Albonetti	245
“Il Giorno della Memoria”	Sergio Mattarella	259
L’Europa, contraddizioni e alto rischio	Ferdinando Salleo	266
Tempo di scelte	Giuseppe Cucchi	277
Fine del sogno curdo	Carlo Jean	291
Nuovi equilibri e vecchi interlocutori tra Pakistan e Afghanistan	Paolo Migliavacca	301
Un anno difficile per una nuova <i>governance</i> europea	Rocco Cangelosi	317
Evitare che la luce si spenga sul liberalismo occidentale	Mario E. Maiolini	329
Italia e Unione Europea in un mondo in pericolo	Circolo di Studi Diplomatici e Centro Studi Aperta Contrada	338
Le minacce alla sicurezza di Israele	Adriano Benedetti	357
La Germania del quarto Governo Merkel	Giovan Battista Verderame	366
<i>In partes tres</i> . Meste considerazioni post-elettorali	Guido Lenzi	374
Trump, i russi e la iper-polarizzazione	Marino De Medici	384
La presenza militare della Turchia in Siria	Marco Giacconi	390
Trenta anni dopo: riflessioni sul regime MTCR	Stefano Silvestri e Michele Nones	399
Alcune considerazioni sulla Primavera Araba	Edoardo Almagià	406
Terrorismo e nullità degli atti nel diritto dell’Unione Europea	Marco Pinardi	425
I Consiglieri Giuridici nelle Forze Armate Italiane	Giorgio Bosco e Umberto Montuoro	447
La Cina fra due guerre mondiali nel recente libro di Gabriele Altana	Giovanni Armillotta	456

*Direttore Responsabile*

ACHILLE ALBONETTI

Direzione, redazione e amministrazione: Via Riccardo Zandonai 11, 00135 Roma - 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, 00193 Roma - IBAN IT56K0306905048003082780191.

Stampa: Arti Grafiche San Marcello, Viale Regina Margherita 176, 00198 Roma, Tel/Fax 06/8553982 E-mail: agsm@artigrafichesanmarcello.it

Lettere alla Direzione

Libreria Menchinella, Via Flaminia 253, 00196 Roma, e-mail: menchinella@tiscali.it

Questa Rivista è stata pubblicata nell’Aprile 2018.

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

Il Consiglio Direttivo dell’AISPE è così composto:

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

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

Il Comitato “Amici della Rivista Affari Esteri” è così composto: Edoardo Almagià, Gabriella e Niccolò d’Aquino, Sandro Buzzi, Angiolo Ceroni, Marco Giacconi, 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](http://www.affari-esteri.it), oltre a questo numero:

- i numeri precedenti dall’Estate 2004 all’Ottobre 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.

## **GLI STATI UNITI E LA RUSSIA LE DIFFICOLTÀ DI UN ACCORDO**

di Achille Albonetti

*1. Il 20 Gennaio 2018 è trascorso il primo anno della presidenza di Donald Trump.*

*2. I risultati economici e finanziari non sono trascurabili. L'espansione economica nel 2017 si è rafforzata. È stata raggiunta la piena occupazione.*

*L'approvazione nel Dicembre scorso di una profonda riforma fiscale potrebbe portare a risultati positivi nell'espansione del reddito nazionale a scapito dello sviluppo del commercio internazionale.*

*3. Il comportamento di Trump non è cambiato. Aggressività, imprevedibilità, superficialità. Alle volte anche volgarità.*

*La stampa continua ad essergli ostile. Il tasso di approvazione è modesto per un primo anno di presidenza: intorno al 40 per cento.*

*4. Il Procuratore speciale Mueller ha emesso nuove incriminazioni, anche nei riguardi di cittadini russi, che avrebbero favorito l'elezione di Trump, tra l'altro con accuse e insinuazioni sul candidato del Partito Democratico Hillary Clinton.*

*5. Fin dall'elezione di Donald Trump a Presidente degli Stati Uniti nel Novembre 2016 abbiamo auspicato un accordo tra Trump e Putin per avviare a soluzione i cosiddetti centri di crisi: in particolare Siria, Iraq, Afghanistan, Libia e Ucraina.*

*6. Nei citati Paesi, infatti, si registrano da anni azioni militari, con morti, feriti e distruzioni. In alcuni, come in Afghanistan, la guerra continua addirittura da diciassette anni.*

*7. In questi conflitti sarà difficile la cessazione delle ostilità, la pace e la ricostruzione senza un accordo tra gli Stati Uniti e la Russia.*

8. *L'incentivo a questo storica intesa esiste nelle due superpotenze nucleari. La Russia, non per caso, ha appoggiato l'elezione di Trump. Ora, dopo le incriminazioni del Procuratore speciale americano, l'aiuto è apparso chiaro.*

9. *Trump, seppure con difficoltà, ha fatto il possibile per non aumentare le sanzioni economiche contro la Russia, malgrado le forti pressioni del Congresso. Ha approvato dazi sull'acciaio, l'alluminio, i pannelli solari, le lavatrici e altri prodotti, che non la colpiscono. Toccano, soprattutto, la Cina e l'Europa.*

10. *Se non ottiene un risultato straordinario – che gli consenta di chiudere i lunghi conflitti all'estero, di riportare in Patria i militari americani e di garantire la pace in questi Paesi – Trump sa che rischia l'impeachment o, più probabilmente, le dimissioni.*

11. *L'eventuale accordo con Mosca, inoltre, aiuterebbe la rielezione al Senato e alla Camera dei candidati Repubblicani nel Novembre prossimo. L'elezione di Putin, per la quarta volta, il 18 Marzo 2018 alla Presidenza della Russia costituisce un altro incentivo all'intesa.*

12. *La lunga telefonata di Trump per congratularsi con lui il 20 Marzo 2018 è importante. È stata l'occasione per annunciare un incontro, nel quale dovrebbero essere discussi anche i problemi della Siria e dell'Ucraina. Così ha affermato Trump pubblicamente, riferendo della sua telefonata.*

13. *Il portavoce del Cremlino Peskov, con un comunicato della Tass, ha dichiarato che “i due leader hanno convenuto che il gran numero di questioni urgenti richiede un vertice. Non sono state prese decisioni specifiche su data e luogo. Il Ministro degli Esteri Lavrov e il Segretario di Stato americano Mike Pompeo prenderanno contatti al più presto e inizieranno i preparativi per il vertice”.*

14. *In cambio della collaborazione con gli Stati Uniti, la Russia potrebbe ottenere l'eliminazione delle pesanti sanzioni economiche e finanziarie, inflittagli a seguito dell'annessione nel 2014 della Crimea e dell'occupazione surrettizia di parte dell'Ucraina.*

15. *L'intesa per la Siria e la Libia avrebbe due precedenti: le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, approvate all'unanimità nel Dicembre 2015 e sponsorizzate dagli Stati Uniti e dalla Russia.*

16. Il brusco licenziamento da parte di Trump del Ministro degli Esteri Tillerson il 13 Marzo 2018, la nomina al suo posto del Direttore della CIA Mike Pompeo e la sostituzione del Consigliere Nazionale per la Sicurezza il Generale McMaster con l'Ambasciatore Bolton il 23 Marzo 2018 potrebbero complicare il già difficile negoziato. I problemi sono, tuttavia, concentrati nei centri di crisi, ove è presente il responsabile della Difesa, cioè il Generale Mattis.

Nuovo Direttore della CIA è stato nominato l'attuale Vice: Gina Haspel.

17. L'espulsione di sessanta diplomatici russi dagli Stati Uniti – a seguito del tentato assassinio in Gran Bretagna di una ex spia russa e della figlia – non facilita la necessaria intesa.

18. Ribadiamo che l'auspicato accordo è lungi dall'essere certo. L'abbiamo sottolineato negli scorsi trimestri. Molte sono le incognite e difficili gli ostacoli da superare.

Vediamo quali sono i fattori positivi e negativi.

19. Afganistan. L'intervento militare degli Stati Uniti in Afganistan ebbe luogo nell'Autunno 2001, circa diciassette anni orsono, a seguito dell'attacco terroristico alle Torri gemelle, al Pentagono e al Campidoglio. È costato migliaia di vittime americane e centinaia di miliardi di dollari.

20. Per alcuni anni la presenza degli Stati Uniti in Afganistan, di alcuni alleati della NATO e di altri Paesi, ha superato i 150.000 militari.

21. Sono stati ottenuti notevoli risultati nel settore scolastico. Milioni di ragazzi frequentano ora le Scuole. Inoltre, centinaia chilometri di strade sono state asfaltate. Radio, televisione, editoria si sono sviluppate.

22. La presenza dei Talebani, ed ora anche dell'ISIS e di Al Qaeda, copre, tuttora, oltre il 40 per cento del Paese.

23. Obama, durante le campagne presidenziali del 2008 e del 2012, aveva promesso il ritiro dall'Afganistan. Lo stesso ha fatto Trump durante la campagna del 2016.

24. Con riluttanza, però, nell'Agosto 2017 ha ordinato al Ministro della Difesa Generale Mattis di aumentare il contingente militare da 7.000 a circa 12.000 unità e ad intensificare gli interventi, modificando le regole di ingaggio.

25. *Contemporaneamente, gli Stati Uniti hanno sospeso gli aiuti economici al Pakistan, accusato di ospitare elementi terroristici.*

26. *Il ritiro degli Stati Uniti dall'Afganistan, dopo circa diciassette anni di presenza militare e di conflitto, difficilmente potrà aver luogo senza la sconfitta dei Talebani e, soprattutto, senza la collaborazione della Russia.*

27. *Come abbiamo notato, vi sono i precedenti della Siria e della Libia con le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU del Dicembre 2015.*

28. *L'esplicito aiuto della Russia dovrebbe indurre alla collaborazione l'Iran, unico importante alleato di Mosca, il Pakistan e, forse, anche l'India e la Cina.*

29. *Nello scorso trimestre sono continuati gli attentati dei Talebani, anche nella capitale Kabul, con dozzine di vittime.*

30. *Il 28 Febbraio 2018, il Presidente dell'Afganistan Ashraf Ghani, durante la seconda riunione del "Kabul process", ha offerto ai Talebani il riconoscimento ufficiale, come tentativo per indurre i loro capi al tavolo del negoziato.*

31. *Egli ha aggiunto che l'offerta è senza precondizioni ed ha il fine di raggiungere un accordo di pace. Ha, inoltre, proposto un cessate il fuoco, si è dichiarato pronto al rilascio di alcuni prigionieri ed a coinvolgere i Talebani nella revisione della Costituzione.*

32. *Nel "Kabul process" sono presenti trenta Paesi, tra i quali gli Stati Uniti, la Russia, la Cina, l'India, il Pakistan, oltre a rappresentanti delle Nazioni Unite, della NATO e dell'Unione Europea. Nella prima riunione del Gruppo, il Presidente afgano Ghani aveva già auspicato, senza successo, la pace con i Talebani.*

33. *La risposta dei Talebani è stata negativa. Essi hanno rifiutato negoziati con il Governo di Kabul ed hanno dichiarato di voler discutere soltanto con gli Stati Uniti, che, fino ad ora, hanno respinto la proposta.*

34. *I Talebani hanno, inoltre, invitato le Autorità americane a rivolgersi al loro Ufficio politico nel Qatar per discutere una eventuale soluzione.*

35. *Ricordiamo che nel Febbraio 2018 i Talebani, con una iniziativa senza precedenti, avevano indirizzato al Congresso degli Stati Uniti e agli elettori americani una lettera aperta, chieden-*

do di fare pressione sul Presidente Trump per arrestare la guerra in Afghanistan ed avviare negoziati di pace.

36. Trump, per il momento, ha escluso negoziati diretti con i Talebani, notando che un ritiro dall'Afghanistan ora creerebbe un vuoto, che i terroristi riempirebbero immediatamente. Ed ha aggiunto: "Non vogliamo discutere con i Talebani. Ci sarà un tempo, ma sarà molto lontano".

37. A Washington si sentono, tuttavia, voci più concilianti. Nel 2017 l'allora Segretario di Stato Rex Tillerson dichiarò di essere disponibile a negoziati con "i settori moderati" dei Talebani.

38. Siria. Il 12 Novembre 2017, durante la visita del Presidente degli Stati Uniti in Vietnam e l'incontro con il Presidente della Russia Putin, è stata diramata un'importante Dichiarazione congiunta, nella quale si afferma che "gli Stati Uniti e la Russia debbono continuare gli sforzi per la sovranità, l'indipendenza e l'integrità territoriale della Siria, escludendo soluzioni militari.

L'Accordo politico dovrà essere trovato nel quadro del processo di Ginevra, al quale Stati Uniti e Russia chiedono che tutte le Parti coinvolte nel conflitto siriano aderiscano".

39. È qui chiaro il riferimento alle Conferenze ONU di Ginevra, per ora fallite, promosse dall'Inviato speciale dell'ONU de Mistura e ispirate alla Risoluzione del Consiglio di Sicurezza del Dicembre 2015, alla quale abbiamo accennato.

40. Trump, commentando i rapporti con Mosca, ha dichiarato nello stesso giorno che egli "considera necessaria la collaborazione con la Russia, che sarà benefica per risolvere problemi internazionali, quali la Siria e l'Ucraina, nell'ambito della lotta al terrorismo". L'accento all'Ucraina è significativo, poiché la soluzione del problema è essenziale per l'abolizione delle sanzioni contro la Russia.

41. Putin – come accennato – ha necessità, infatti, che gli Stati Uniti e l'Europa sopprimano le pesanti sanzioni economiche e finanziarie decise nel 2014, dopo l'annessione della Crimea e l'invasione surrettizia dell'Ucraina dell'Est.

42. Trump, come accennato, ha bisogno dell'appoggio di Mosca per la stabilità dell'Afghanistan, dell'Iraq, della Siria e della Libia, onde evitare l'impeachment o le dimissioni.

43. Con la situazione siriana, tuttavia, si è complicata dalla

*decisione della Turchia di intervenire militarmente il 20 Gennaio 2018 nel Nord della Siria, allo scopo di eliminare le truppe curde da Afrin, che è stata conquistata il 18 Marzo 2018.*

*44. Un caccia F.16 israeliano, inoltre, è stato abbattuto dalla contraerea siriana, mentre tornava da un raid di rappresaglia, dopo che un drone iraniano, lanciato dalla Siria, era stato distrutto nel cielo di Israele.*

*45. Un aereo russo è stato abbattuto da jihadisti vicino a Idlib, mentre un elicottero turco è stato distrutto dai curdi siriani, sostenuti dagli Stati Uniti, ma sotto attacco da un altro Paese membro della NATO, cioè la Turchia.*

*46. Oltre cento paramilitari russi sono stati uccisi dall'Aviazione americana, mentre cercavano di attraversare l'Eufrate e prendere il controllo di un giacimento petrolifero a Deir Ezzor nell'Est della Siria.*

*Il Ministero degli Esteri di Mosca ha confermato che i cittadini russi uccisi o feriti sono "diverse decine", dopo che, in un primo momento, le fonti ufficiali avevano parlato di cinque morti e il Pentagono aveva alzato la cifra "fino a 200".*

*47. Contemporaneamente, l'aviazione siriana ha continuato a martellare Ghouta, il popoloso quartiere di Damasco in mano ai ribelli e sotto assedio da cinque anni. I morti sono stati alcune centinaia, di cui molto bambini.*

*48. Negli stessi giorni, l'Esercito siriano è intervenuto a Afrin in aiuto ai Curdi e contro i carri armati turchi.*

*49. Putin sembrava poter essere l'arbitro del conflitto in Siria, dopo i successi dell'intervento militare a sostegno di Assad, iniziato nel 2015. Pareva l'unico credibile per un negoziato di pace, tenuto conto dei buoni rapporti di Mosca con tutti gli attori regionali: l'Iran, la Siria, la Turchia e anche Israele.*

*50. La Conferenza di Sochi del Gennaio 2018 è stata, tuttavia, un fallimento. È stata disertata dall'opposizione siriana e dai rappresentanti di Damasco, che hanno respinto una proposta delle Nazioni Unite e della stessa Russia per iniziare i lavori per una nuova Costituzione, come previsto dalla Risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU del Dicembre 2015.*

*Gli altri due Paesi organizzatori della Conferenza, Iran e Turchia, sono arrivati ai ferri corti, dopo che milizie filo-iraniane*

avevano bombardato un convoglio turco in Siria, con il tacito consenso della Russia.

51. L'allora Ministro degli Esteri americano Tillerson aveva dichiarato nel Gennaio 2018 che gli Stati Uniti non si ritireranno da Rakka e da Manbi nell'Ovest della in Siria per almeno due anni, in attesa di un Accordo di pace. Aveva anche messo in guardia la Turchia dall'avanzare oltre Afrin.

52. Vi è, poi, l'incognita di Israele, che, fino ad ora, ha evitato di intervenire direttamente in Siria, anche se dal 2013 ha condotto più di cento incursioni aeree contro le postazioni siriane degli Hezbollah.

53. Il reperto del drone distrutto, che Netanyahu ha teatralmente mostrato alla Conferenza di Monaco del Febbraio scorso – chiamando in causa il Ministro degli esteri iraniano – è stato un messaggio preciso, che ha tracciato una linea rossa nel contesto del conflitto. Non a caso, il Governo israeliano il 21 Marzo 2018 ha dichiarato di aver distrutto alcuni anni orsono un impianto nucleare siriano.

54. Israele, che si sente in questo appoggiato dagli Stati Uniti e dall'Arabia Saudita, non potrà mai tollerare che la guerra in Siria, con gli interessi incrociati di Iran, Siria, Russia e Hezbollah, sia l'occasione per creare un corridoio terrestre tra l'Iran e il Mediterraneo. Lo ha confermato il Presidente Netanyahu, durante l'incontro con Trump a Washington il 5 Marzo 2018.

55. A seguito dei massicci bombardamenti dell'aviazione siriana e russa su Ghouta, vasto quartiere di Damasco, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha discusso una proposta del Kuwait e della Svezia per una tregua di trenta giorni il 22-23 e 24 Febbraio 2017.

56. Dopo accesi negoziati, il Consiglio di Sicurezza ha approvato all'unanimità il 25 Febbraio 2017 una Risoluzione, che chiede l'immediato cessate il fuoco in Siria per almeno trenta giorni e la partenza dei convogli di soccorso alla popolazione civile. In particolare, dovrebbero ricevere aiuti gli abitanti del centro di Ghouta di circa 400 mila abitanti, la metà della capitale Damasco. Oltre 500 sarebbero le vittime dei giorni precedenti alla Risoluzione dell'ONU.

57. La decisione non ha, tuttavia, ottenuto il risultato spera-

*to ed i combattimenti sono continuati. I rari convogli di aiuti, con alimenti e medicinali, sono partiti con ritardo.*

*58. Alla fine di Marzo 2018 tutti i quartieri di Ghouta sono stati sgombrati. La popolazione e i ribelli sono stati trasferiti nell'enclave di Idlib nel Nord-Est della Siria.*

*59. Iraq. Dopo la liberazione dall'ISIS di Mosul, seconda città irachena, avvenuta nel Luglio 2017, si può affermare che ora il Paese è libero dal terrorismo islamico. Continuano, tuttavia, sanguinosi attentati ad opera di singoli terroristi.*

*60. La stabilità politica e la ricostruzione economica del Paese sono, però, condizionate dall'accordo tra le tre componenti religiose ed etniche del Paese: gli Sciiti al centro; i Sunniti al Sud; e i Curdi al Nord Est.*

*61. La presenza, l'aiuto militare ed anche economico degli Stati Uniti sono stati decisivi per l'eliminazione dell'ISIS e per mantenere negli scorsi anni l'indispensabile stabilità politica.*

*62. Il Governo americano ha annunciato di aver iniziato nel Febbraio 2018 il ritiro di parte del contingente militare, che si aggira ora sulle ventimila unità.*

*63. Siamo, per di più, alla vigilia delle elezioni politiche, che avranno luogo nel Maggio 2018. Si pone, quindi, l'interrogativo per quanto tempo ancora potrà essere mantenuta la presenza americana, che si protrae da circa quindici anni.*

*64. La collaborazione della Russia, anche per evitare interferenze negative dell'Iran, della Siria e del Libano, è essenziale, come per la pace e la stabilità in Siria, Afganistan e Libia. Come accennato, ci sono i precedenti delle Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU del Dicembre 2015 per la Siria e la Libia.*

*65. Malgrado il conflitto in corso, l'accordo tra Mosca e Washington per la stabilità della Siria è stato confermato, come ricordato, con la Dichiarazione congiunta del 12 Novembre 2017, durante l'incontro in Vietnam tra Trump e Putin. Questo è un importante precedente anche per l'avvenire della Libia, di cui alla Risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, sponsorizzata dagli Stati Uniti e dalla Russia sopra accennato.*

*66. Senza la collaborazione di Mosca, in conclusione, è molto difficile la stabilità e lo sviluppo dell'Iraq e, contemporaneamente, il ritiro della presenza militare degli Stati Uniti.*

67. *Libia. Alla fine di Febbraio 2018 sono state consegnate altre tre motovedette italiane alla Guardia costiera libica, oltre alle quattro già operative, che hanno svolto un ruolo importante nel 2017 per frenare i migranti verso l'Italia.*

68. *Le partenze dalla Libia sono notevolmente diminuite nel primo trimestre 2018, dopo la riduzione di circa il 30 per cento nel 2017.*

69. *Proseguono, intanto, i voli umanitari, che hanno riportato in Italia alcune centinaia di richiedenti asilo. Nello stesso tempo, i rimpatri volontari assistiti hanno raggiunto le 4 mila unità. Nel corso di tutto il 2017 sono stati 20 mila.*

70. *Resta il problema dei centri di detenzione. Alcune ONG italiane stanno entrando in questi centri per verificare il rispetto dei più elementari principi umanitari.*

71. *Sarebbero oltre 700 mila i migranti identificati in Libia dall'OIM, l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni. Ci sarebbero altri 300 o 400 mila migranti sparsi nel Paese, in condizioni anche peggiori dei centri.*

72. *Per il 63 per cento, si tratterebbe di giovani provenienti dall'Africa sub-sahariana; per il 29 per cento da quella settentrionale e per l'8 per cento da Medio Oriente e Asia.*

73. *Il Ministro della Difesa Roberta Pinotti e il suo omologo della Nigeria hanno firmato un Accordo di collaborazione nel Novembre 2017. Lo hanno, poi, confermato con una seconda lettera il 15 Gennaio 2018. È previsto l'invio di circa 450 militari italiani per addestrare le Forze di sicurezza locali.*

74. *Venti militari italiani sono già partiti per Niamey per contatti con le Autorità locali e per studiare la logistica della missione, che dovrebbe essere ospitata nella base americana già presente.*

75. *Difficoltà sono, tuttavia, sorte nelle scorse settimane. Il Governo nigeriano avrebbe sollevato nuove obiezioni.*

76. *Il Presidente Gentiloni ha cercato di condividere con Francia e Germania una guida europea sui temi migratori e sui rapporti con l'Africa.*

77. *L'Italia guarda soprattutto alla Francia come principale alleato in quella regione. Pur non volendo rinunciare alla leadership nell'area, la Francia chiede da tempo un maggior coinvolgimento dei Paesi europei nella stabilizzazione del Sahel.*

*Ha oltre quattromila soldati nell'area, con basi in Mauritania Ciad, Mali, Burkina Faso e Niger.*

*78. L'Italia ha un Fondo Africa per lo Sviluppo di quei Paesi con una dotazione di 200 milioni di Euro, rifinanziato con l'ultima Legge di Bilancio per 30 milioni.*

*79. Troppo pochi, se restano in piedi i progetti per un contingente italo-francese in Fezzan, nel Sud della Libia e nel Nord del Mali.*

*80. Il Pentagono ha comunicato nel Marzo 2018 di aver condotto contro l'ISIS cinque attacchi aerei con droni nel Sud della Libia nel 2017 e nel 2018. I più recenti nel Gennaio e Marzo 2018. Ricordiamo che oltre 200 incursioni aeree furono compiute dagli Stati Uniti nel 2016 per liberare Sirte dall'ISIS.*

*81. È prevedibile che nel previsto incontro tra Trump e Putin si discuteranno i problemi della Libia, della Siria, dell'Afganistan, dell'Iraq, dell'Iran, dell'Ucraina, della Corea del Nord, oltre, ovviamente, l'abolizione delle sanzioni economiche degli Stati Uniti contro la Russia.*

*82. Yemen. Nel silenzio della comunità internazionale, continua, da circa quattro anni, la guerra nello Yemen tra l'Arabia Saudita e i ribelli Houti, appoggiati dall'Iran.*

*83. Migliaia di vittime, fame e vaste distruzioni, caratterizzano il panorama delle principali città dello Yemen.*

*84. L'aviazione americana ha compiuto 130 attacchi mirati contro terroristi nello Yemen dall'inizio della Presidenza Trump e 40 in Somalia contro i ribelli Shabab.*

*85. Ucraina. Nello scorso trimestre si è poco parlato dell'Ucraina, anche se gli scontri a fuoco tra militari governativi e le forze dei secessionisti dell'Est, appoggiati dalla Russia, sono quotidiani.*

*86. La pace in quel Paese è la condizione, affinché gli Stati Uniti e l'Europa aboliscano le sanzioni economiche e finanziarie contro la Russia.*

*87. Anche per questo conflitto – come per la Siria, l'Afganistan, l'Iran e la Libia – un accordo tra Washington e Mosca è essenziale.*

*88. Cina. Xi Jinping potrebbe rimanere Presidente della Repubblica Popolare cinese a vita. Il Congresso Nazionale ha, infatti, approvato l'11 Marzo 2018 la proposta del Comitato Centrale*

*del Partito Comunista di abolire il limite di due mandati di cinque anni per la carica di Capo dello Stato.*

*89. Il Presidente Xi Jinping potrà così restare al potere oltre la scadenza del 2023, anche se quello di Capo dello Stato è l'incarico meno importante del sessantaquattrenne Presidente. Egli, infatti, è, inoltre, Segretario Generale del Partito Comunista e Presidente della Commissione Militare permanente.*

*90. La Presidenza della Repubblica era, tuttavia, l'unico incarico, per il quale era formalmente indicato un termine nella Costituzione cinese.*

*91. Era stato il Presidente Den Xiaoping, l'artefice dell'apertura al mercato del gigante cinese, a fissare una serie di regole e cacciare il fantasma di Mao Zedong, rimasto al potere 27 anni, cioè dalla fondazione della Repubblica popolare nel 1949 alla morte nel 1976.*

*92. I meccanismi ideati da Den Xiaoping hanno consentito per alcuni decenni una certa dose di funzionalità, garantendo il passaggio ordinato dal suo successore Jang Zemin a Hu Jintao, e da quest'ultimo a Xi Jinping, che ha eliminato tutti gli avversari con una campagna anticorruzione.*

*93. Questi meccanismi hanno, soprattutto, aiutato l'enorme sviluppo economico e finanziario della Cina negli scorsi quaranta anni, cioè dalla liberazione del mercato cinese dalle costrizioni dell'ideologia marxista, soppresse saggiamente, come accennato, dallo stesso Den Xiaoping.*

*94. Corea del Nord. I Giochi olimpici si sono chiusi il 25 Febbraio 2018 con la speranza che lo spiraglio di dialogo fra la Corea del Nord e la Corea del Sud potesse estendersi e includere anche gli Stati Uniti.*

*95. Prima, l'invio della sorella del dittatore Nord coreano all'apertura dei Giochi. Poi, alla chiusura, la partecipazione della figlia del Presidente americano Trump, Ivanka.*

*96. Lo stesso Presidente sudcoreano Moon Jae-in, alla fine di un colloquio di un'ora con l'Inviato della Corea del Nord alla cerimonia di chiusura dei Giochi, aveva fatto sapere che il messaggio di Pyongyang era distensivo.*

*“La Delegazione nordcoreana” – si legge in un comunicato ufficiale – “ha affermato che la Corea del Nord è disposta a collo-*

*qui con gli Stati Uniti. Il Nord riconosce anche che le relazioni inter-coreane e quelle tra la Corea del Nord e gli Stati Uniti debbono avanzare insieme”.*

*97. Ciò è accaduto, nonostante Trump avesse annunciato nuove sanzioni economiche – “le più vaste della storia” – proprio due giorni prima della fine dei Giochi.*

*98. Ivanka Trump era, tuttavia, arrivata a Pyongyang accompagnata da Alison Hooker, Direttore dell’Ufficio Corea al Consiglio di Sicurezza Nazionale americano.*

*99. Dal canto suo, l’Inviato della Corea del Nord, il Generale Kim Yong-chol, aveva con sé Choe Kang, il numero due del Ministero degli Esteri, specialista dei rapporti con gli Stati Uniti.*

*100. Ricordiamo che, malgrado lo scetticismo diffuso, l’allora Capo della diplomazia americana Tillerson il 4 Dicembre 2017 aveva dichiarato di stare tentando, con l’aiuto della Cina e della Corea del Sud, di avviare negoziati con la Corea del Nord senza precondizioni.*

*101. Il 5 Marzo 2018 il Presidente Trump ha dichiarato di essere disponibile ad incontrare il Presidente della Corea del Nord.*

*102. Il 6 Marzo 2018, a seguito dell’incontro di una delegazione della Corea del Sud, il Presidente della Corea del Nord Kim Jong-un si è detto disposto ad incontrare nella zona smilitarizzata il suo omologo sudcoreano.*

*103. L’incontro, previsto il prossimo Aprile, dopo la prima telefonata tra i due leader sulla nuova linea rossa, dovrebbe preparare il colloquio con il Presidente degli Stati Uniti.*

*104. Per la durata dei colloqui, la Corea del Nord ha offerto l’arresto dei test missilistici e nucleari.*

*105. Il Presidente della Corea del Nord, inoltre, avrebbe dichiarato che non vi è alcun motivo di proseguire con gli esperimenti nucleari e missilistici, se saranno rimosse le minacce militari nei riguardi del Nord e sarà garantita la sicurezza del suo Paese.*

*106. Il 9 Marzo 2018 Trump ha accettato formalmente di incontrarsi con il Presidente nordcoreano. L’incontro è previsto per il 27 Aprile 2018. La visita del Presidente della Corea del Nord a Pechino e l’incontro con il Presidente della Cina Xi Jinping il 26 Marzo 2018 dovrebbero confermare tale importante evento. Indubbiamente è una vittoria per Trump.*

107. È opportuno ricordare che non è la prima volta che la Corea del Nord si dichiara aperta a colloqui di pace. Purtroppo, l'esperienza degli scorsi decenni non è incoraggiante.

108. Ovviamente, di fronte alla nuova offerta di dialogo, è opportuno accettare.

109. Dietro queste svolte vi sono le sanzioni e le minacce di Trump e, negli ultimi mesi, soprattutto, le pressioni della Cina.

110. Continuiamo, tuttavia, a ritenere assurda – come già scritto in numerose occasioni – la campagna di reprimende dei Paesi militarmente nucleari: Stati Uniti e Russia, in particolare.

Questi Paesi hanno condotto migliaia di esperimenti atomici, in confronto ai sei test della Corea del Nord. Dispongono, inoltre, di migliaia di ordigni nucleari e di missili, in confronto alle venti bombe atomiche nordcoreane.

Per di più, sia Trump, sia Putin hanno annunciato nelle scorse settimane lo sviluppo di nuove e più potenti armi nucleari.

111. Ricordiamo, infine, che gli Stati Uniti e la Russia hanno imposto ai Paesi componenti delle Nazioni Unite nel 1968 il Trattato di Non Proliferazione Nucleare (TNP).

Contemporaneamente si sono impegnati a disfarsi dei loro armamenti atomici.

112. Dopo circa cinquanta anni non hanno onorato, tuttavia, questo solenne impegno. Al contrario, come accennato, hanno rinforzato il loro già enorme arsenale militare nucleare.

## L'Europa

113. L'Unione Europea sta attraversando un periodo molto difficile.

114. I negoziati per l'uscita della Gran Bretagna dall'Unione Europea sono complicati e procedono lentamente e con seri ostacoli.

115. La Germania, dopo le elezioni politiche del 26 Settembre 2017, ha avuto difficoltà a formare un nuovo Governo.

Dopo un Congresso nel Gennaio 2018 e un referendum il 4 Marzo, il Partito Socialdemocratico tedesco ha accettato di far nuovamente parte di un Governo con il Partito Democratico Cristiano, presieduto per la quarta volta dal Cancelliere Angela Merkel.

116. La Spagna è assente da mesi sul piano europeo. Il problema della lotta per la secessione della Catalogna continua ad assorbirla.

117. L'Italia, dopo il risultato delle elezioni politiche del 4 Marzo 2018, avrà difficoltà a formare un nuovo Governo. Per di più, sarà un Governo scarsamente europeista.

118. La Francia ha un Governo con un'ampia maggioranza parlamentare, anche se il suo giovane Presidente della Repubblica Macron non raccoglie vasti consensi. Si trova, inoltre, isolato nel suo slancio europeista, viste le difficoltà della situazione politica in Germania, Italia e Spagna.

119. Qualsiasi iniziativa nel campo istituzionale, politico, economico, finanziario e della difesa è resa ancora più ardua dalla Dichiarazione del 6 Marzo 2018 di otto Paesi dell'Unione Europea: Olanda, Irlanda, Svezia, Danimarca, Lettonia, Lituania ed Estonia.

120. Guidati dall'Olanda, gli otto Paesi dell'Unione hanno lanciato un severo messaggio di avvertimento a Francia e Germania e alle loro ambizioni di rilancio dell'integrazione comunitaria: no, al bilancio comune dell'Eurozona; no, a un Ministro delle Finanze comune; rispetto inflessibile del fiscal compact; nessun nuovo trasferimento di sovranità e competenze all'Unione Europea.

121. Se si aggiungono a questa ferma presa di posizione di otto Paesi dell'Unione Europea, l'atteggiamento di Polonia, Ungheria, Austria e Cecoslovacchia e le difficoltà dell'Italia e della Spagna, si comprende quali problemi dovrà superare l'Unione Europea per progredire nel suo già difficile cammino.

Lo si è constatato durante il vertice dell'Unione Europea del 22 Marzo 2018.

122. "L'Unione sempre più stretta", "la Dichiarazione" approvata a Roma un anno fa, in occasione del sessantesimo anniversario dei Trattati comunitari, sembrano già dimenticate.

Achille Albonetti

Roma, 1 Aprile 2018

achillealbonettionline

# “IL GIORNO DELLA MEMORIA”

di Sergio Mattarella

Rivolgo un saluto ai presidenti del Senato, della Camera dei Deputati e della Corte costituzionale, ai membri del Governo, a tutti i presenti, a coloro che ci ascoltano attraverso la tv.

Un saluto particolare ai superstiti dei campi di sterminio, alla senatrice Segre, ai ragazzi.

Il 27 Gennaio del 1945 le truppe russe varcavano i cancelli di Auschwitz, spalancando, davanti al mondo attonito, le porte dell'abisso.

Quei corpi ammassati, i volti dei pochi sopravvissuti dallo sguardo spento e atterrito, i resti delle baracche, delle camere a gas, dei forni crematori erano il simbolo estremo della scellerata ideologia nazista.

Un virus letale - quello del razzismo omicida - era esploso al centro dell'Europa, contagiando nazioni e popoli fino a pochi anni prima emblema della civiltà, del progresso, dell'arte. Auschwitz era il frutto più emblematico di questa perversione.

Ancora oggi ciò che ci interroga e sgomenta maggiormente, di un mare di violenza e di abominio, sono la metodicità ossessiva, l'odio razziale divenuto sistema, la macchina lugubre e solerte degli apparati di sterminio di massa, sostenuta da una complessa organizzazione che estendeva i suoi gangli nella società tedesca.

Il cammino dell'umanità è purtroppo costellato di stragi, uccisioni, genocidi.

Tutte le vittime dell'odio sono uguali e meritano uguale rispetto. Ma la Shoah - per la sua micidiale combinazione di delirio razzista, volontà di sterminio, pianificazione burocratica, efficienza criminale - resta unica nella storia d'Europa.

Come fu possibile che anziani, donne, bambini anche di pochi mesi, stremati dalle lunghe persecuzioni, potessero essere si-

stematicamente eliminati, perché considerati pericolosi nemici?

Che fine aveva fatto tra gli ufficiali di un Esercito prestigioso, dalle grandi tradizioni, il senso dell'onore, quello per cui, quanto meno, non si uccidono gli inermi?

Dove era finito il sentimento più elementare di umanità e di pietà di una nazione, evoluta e sviluppata, di fronte alle moltitudini di innocenti avviati, con zelo e nella generale indifferenza, verso le camere a gas?

Migliaia di cittadini, i "volenterosi carnefici di Hitler", come li ha definiti lo storico Goldhagen, cooperavano alla distruzione degli ebrei.

Con questo consenso il nazismo riuscì a sterminare milioni di ebrei, di oppositori politici e di altri gruppi sociali - gitani, omosessuali, testimoni di Geova, disabili - considerati inferiori e ritenuti un ostacolo per il progresso della nazione.

Saluto e ringrazio per la loro presenza il presidente della Federazione dei Rom e Sinti, il presidente dell'Associazione deportati politici. Saluto anche il presidente degli internati militari: 800 mila soldati che, per il rifiuto di collaborare con i nazisti e di arruolarsi sotto le insegne di Salò, patirono privazioni, persecuzioni e violenze.

Da Liliana Segre e Pietro Terracina abbiamo sentito poc' anzi il racconto diretto, sconvolgente e inestimabile, dell'inferno dei campi, avvertendo la stessa emozione provata, nei giorni scorsi, ascoltando le parole, anch'esse essenziali e penetranti, di Sami Modiano. Agli internati venivano negati il nome, gli affetti, la memoria e il futuro, il diritto a essere persone.

Tutti i sentimenti erano brutalmente proibiti, tranne quello della paura.

Si possono uccidere, a freddo, senza remore, sei milioni di individui inermi, se si nega non soltanto la loro appartenenza al genere umano ma la loro stessa esistenza.

Soltanto per effetto di questa insana distorsione essi possono essere trasformati - con un progressivo e violento processo di spoliazione - da persone, titolari di diritti, in oggetti di freddi elenchi, in numeri, come quelli che i sopravvissuti ai campi di sterminio - che saluto tutti ancora - portano indelebilmente se-

gnati sul proprio corpo.

Anche in Italia questo folle e scellerato processo di riduzione delle persone in oggetti fu attuato con consapevolezza e determinazione.

Sul territorio nazionale, è vero, il regime fascista non fece costruire camere a gas e forni crematori. Ma, dopo l'8 Settembre 1943, il governo di Salò collaborò attivamente alla cattura degli ebrei che si trovavano in Italia e alla loro deportazione verso l'annientamento fisico.

Le misure persecutorie messe in atto con le leggi razziali del 1938, la schedatura e la concentrazione nei campi di lavoro favorirono enormemente l'ignobile lavoro dei carnefici delle SS.

Le leggi razziali - che, oggi, molti studiosi preferiscono chiamare “leggi razziste” - rappresentano un capitolo buio, una macchia indelebile, una pagina infamante della nostra storia.

Ideate e scritte di pugno da Mussolini, trovarono a tutti i livelli delle istituzioni, della politica, della cultura e della società italiana connivenze, complicità, turpi convenienze, indifferenza. Quella stessa indifferenza, come ha sovente sottolineato la senatrice Segre, che rappresenta l'atteggiamento più insidioso e gravido di pericoli.

Con la normativa sulla razza si rivela al massimo grado il carattere disumano del regime fascista e si manifesta il distacco definitivo della monarchia dai valori del Risorgimento e dello Statuto liberale.

Una donna forte e coraggiosa, Ernesta Bittanti, vedova dell'eroe trentino Cesare Battisti, commentava così nel suo diario quei giorni cupi e di dolore: «Io porto tutto il peso di queste sventure nel mio cuore (...) peso che mi viene dal ruinare di questa nostra povera Italia nell'abisso della barbarie spirituale. Da cui certo si riavrà un giorno!».

Lo Stato italiano del ventennio espelle dal consesso civile una parte dei suoi cittadini, venendo meno al suo compito fondamentale, quello di rappresentare e difendere tutti gli italiani.

Dopo aver soppresso i partiti, ridotto al silenzio gli oppositori e sottomesso la stampa, svuotato ogni ordinamento dagli elementi di democrazia, il Fascismo mostrava ulteriormente il suo

volto: alla conquista del cosiddetto impero accompagna l'introduzione di norme di discriminazione e persecuzione razziale, che si manifesta già nell'Aprile del 1937, con il regio decreto legge volto a punire i rapporti tra cittadini italiani e quelli definiti sudditi dell'Africa orientale italiana, per evitare che venisse inquinata la razza.

Alla metà del 1938, con le leggi antiebraiche, rivolgeva il suo odio cieco contro una minoranza di italiani, attivi nella cultura, nell'arte, nelle professioni, nell'economia, nella vita sociale. Molti, venti anni prima, avevano servito con onore la Patria - come ufficiali, come soldati - nella grande guerra.

Ma la persecuzione, da sola, non fu ritenuta sufficiente. Occorreva tentare di darle una base giuridica, una giustificazione ideologica, delle argomentazioni pseudo-scientifiche.

Vennero cercati - e, purtroppo, si trovarono - intellettuali, antropologi, medici, giuristi e storici compiacenti. Nacque Il Manifesto della Razza. Letto oggi potrebbe far persino sorridere, per la mole di stoltezze, banalità e falsità contenute, se sorridere si potesse su una tragedia così immane.

Eppure questo Manifesto, dalle basi così vacue e fallaci, costituì una pietra miliare della giurisprudenza del regime; e un nuovo "dogma" per moltissimi italiani, già assoggettati alla granitica logica del credere, obbedire, combattere.

La penna propagandistica, efficace nel suo cinismo, conìò lo *slogan* con il quale intendeva rassicurare gli italiani e il mondo, nel tentativo di prendere, apparentemente, le distanze dall'antisemitismo nazista: "Discriminare - disse Mussolini - non significa perseguitare".

Ma cacciare i bambini dalle scuole, espellere gli ebrei dall'amministrazione statale, proibire loro il lavoro intellettuale, confiscare i beni e le attività commerciali, cancellare i nomi ebraici dai libri, dalle targhe e persino dagli elenchi del telefono e dai necrologi sui giornali costituiva una persecuzione della peggiore specie.

Gli ebrei in Italia erano, di fatto, condannati alla segregazione, all'isolamento, all'oblio civile. In molti casi, tutto questo rappresentò la premessa dell'eliminazione fisica.

Sorprende sentir dire, ancora oggi, da qualche parte, che il Fascismo ebbe alcuni meriti, ma fece due gravi errori: le leggi razziali e l'entrata in guerra. Si tratta di un'affermazione gravemente sbagliata e inaccettabile, da respingere con determinazione.

Perché razzismo e guerra non furono deviazioni o episodi rispetto al suo modo di pensare, ma diretta e inevitabile conseguenza. Volontà di dominio e di conquista, esaltazione della violenza, retorica bellicistica, sopraffazione e autoritarismo, supremazia razziale, intervento in guerra contro uno schieramento che sembrava prossimo alla sconfitta, furono diverse facce dello stesso prisma.

Abbiamo, in questo giorno della Memoria, ascoltato testimonianze coinvolgenti dei sopravvissuti. Nelle loro parole si avverte la forza e il fascino della loro vita ritrovata, della loro volontà di vivere con pienezza ma, al contempo, ci si rende conto dell'immenso patrimonio di presenze e di protagonismi che ci avrebbe assicurato la vita di coloro che sono stati trucidati nei *lager* e che quella programmata violenza omicida ci ha sottratto.

Dalla professoressa Foa, dalla presidente Di Segni, dalla ministra Fedeli abbiamo sentito discorsi netti e lungimiranti: le ringrazio molto. Abbiamo rivissuto, attraverso le voci incisive di Remo Gironi e Victoria Zinny, momenti drammatici della nostra storia di allora.

Siamo stati affascinati dalle canzoni, commoventi e piene di speranza di Noa, messaggera di pace e di bellezza. Grande amica dell'Italia, venuta appositamente da Israele per condividere con noi il Giorno della Memoria e renderlo ancora più ricco di intensità. La ringrazio di cuore, con stima e amicizia.

Abbiamo incontrato anche i giovani appena tornati dall'esperienza, sconvolgente ma formativa, del viaggio ad Auschwitz. A loro viene affidato il compito di custodire e tramandare la Memoria, perché non si attenui e non si smarrisca mai, per non rischiare di provocare nuovi lutti e nuove tragedie.

Focolai di odio, di intolleranza, di razzismo, di antisemitismo sono infatti presenti nelle nostre società e in tante parti del mondo. Non vanno accreditati di un peso maggiore di quel che hanno: il nostro Paese, e l'Unione Europea, hanno gli anticorpi necessari per combatterli; ma sarebbe un errore capitale minimiz-

zarne la pericolosità.

I cambiamenti rapidi e sconvolgenti che la globalizzazione comporta - le grandi migrazioni, i timori per lo smarrimento della propria identità, la paura di un futuro dai contorni incerti - possono far riemergere dalle tenebre del passato fantasmi, sentimenti, parole d'ordine, tentazioni semplificatrici, scorciatoie pericolose e nocive.

La predicazione dell'odio viene amplificata e propagata dai nuovi mezzi di comunicazione. La tecnologia e la scienza offrono grandi opportunità ma, come sempre, se non correttamente utilizzate, possono rendere disponibili strumenti sofisticati nelle mani di vecchi e nuovi profeti di morte.

Contro queste minacce, contro il terrorismo, contro il razzismo e la violenza dell'intolleranza serve cooperazione internazionale, servono coraggio e determinazione.

È necessario, soprattutto, consolidare quegli ideali di democrazia, libertà, tolleranza, pace, eguaglianza, serena convivenza, sui quali abbiamo riedificato l'Europa dalle macerie della seconda guerra mondiale.

Le leggi razziali in Italia erano entrate in vigore nell'Autunno del 1938.

Il 1 Gennaio del 1948, dopo neppure dieci anni, la Costituzione Italiana sanciva solennemente che "tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali".

Di mezzo, vi era stata la cesura della guerra. Una guerra terribile, che aveva sparso morte e devastazione su larga parte del mondo. E che aveva aperto gli occhi del mondo sulla follia portatrice di morte del nazismo e del fascismo.

La Memoria, custodita e tramandata, è un antidoto indispensabile contro i fantasmi del passato.

La Repubblica Italiana, nata dalla Resistenza, si è definita e sviluppata in totale contrapposizione al fascismo.

La nostra Costituzione ne rappresenta, per i valori che proclama e per gli ordinamenti che disegna, l'antitesi più netta.

L'indicazione delle discriminazioni da rifiutare e respingere,

al suo articolo 3, rappresenta un monito. Il presente ci indica che di questo monito vi era e vi è tuttora bisogno.

Egualemente credo che tutti gli italiani abbiano il dovere, oggi, di riconoscere che un crimine turpe e inaccettabile è stato commesso, con l'approvazione delle leggi razziali, nei confronti dei nostri concittadini ebrei.

La Repubblica italiana, proprio perché forte e radicata nella democrazia, non ha timore di fare i conti con la storia d'Italia, non dimenticando né nascondendo quanto di terribile e di inumano è stato commesso nel nostro Paese, con la complicità di organismi dello Stato, di intellettuali, giuristi, magistrati, cittadini, asserviti a una ideologia nemica dell'uomo.

La Repubblica e la sua Costituzione sono il baluardo perché tutto questo non possa mai più avvenire.

Vi ringrazio.

Sergio Mattarella

Aldo Cazzullo, editorialista del “Corriere della Sera”, il 17 Gennaio 2018, ha commentato così il discorso del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella:

«Cari lettori, è ovvio che in vent'anni un Governo fa anche cose buone, dalla bonifica all'edilizia; quel che Mattarella intende dire, secondo me con ragione, è che le leggi razziali e la Seconda guerra mondiale non sono errori di percorso e neppure crimini estemporanei; sono intrinseci alla natura del fascismo.

Oggi Mussolini non ha un'immagine negativa in ampie parti dell'opinione pubblica. È visto come un padre di famiglia affettuoso, un amante focoso, uno statista che fino al '38 le aveva azzeccate quasi tutte.

Ma nel '38 Mussolini aveva già provocato in vari modi la morte dei suoi principali oppositori: Matteotti, Amendola, don Minzoni, Gobetti, Gramsci, i fratelli Rosselli.

Aveva fatto bastonare don Sturzo, un prete, e Piergiorgio Frassati, un santo.

E la guerra mondiale disastrosamente perduta – al di là del valore individuale dei nostri soldati – su tutti i fronti, in Francia e in Grecia, in Africa e in Russia, non è un incidente di percorso; è l'evoluzione naturale di un regime che si proclama figlio della “trincerocrazia”, parla di guerra e la prepara per vent'anni, e intanto la fa: in Libia con i campi di concentramento per donne e bambini, in Etiopia con il gas, in Spagna con i bombardamenti sui villaggi inermi, e poi al fianco di Hitler arrivando a combattere nel contempo contro l'impero britannico, quello francese, gli Stati Uniti d'America e l'Unione Sovietica.

Altro che “meriti”; un disastro assoluto.

La persecuzione degli ebrei fu certo un prezzo da pagare all'alleanza con i nazisti. Ma è uno degli aspetti – certo il più odioso – di un regime che discriminava i cittadini in base alla razza, al sesso, alla lingua, alla religione, alle opinioni politiche (gli oppositori), alle condizioni personali e sociali (ad esempio gli omosessuali).

Per questo l'Articolo 3 della Costituzione rappresenta il rovesciamento del fascismo.

E l'antifascismo non è una “cosa di sinistra”. Si opposero al fascismo di Salò militari, carabinieri, guardie di finanza, alpini, sacerdoti, suore».

# L'EUROPA

## CONTRADDIZIONI E ALTO RISCHIO

di Ferdinando Salleo

**G**rigie nubi si addensano sull'Europa e sembrano offuscare le prospettive che il messaggio lanciato da Emmanuel Macron per il rilancio del percorso europeo e l'accoglienza favorevole che Angela Merkel gli aveva riservato lasciavano presagire.

L'incertezza politica interna domina infatti i maggiori attori della scena continentale proprio quando la Cina si profila sempre più assertiva, ingombrante protagonista globale che si spinge fino al Pireo, l'America di Trump abbandona il ruolo tradizionale di regolatore della stabilità per ritirarsi nella prepotenza e nel campo trincerato dell'isolazionismo protezionista, la Russia cerca di celare il declino dietro l'avventura siriana e le conclamate conquiste missilistiche e nucleari per tornare a reclamare un ruolo globale.

In un momento tanto grave, il vuoto politico che paralizza il Vecchio Continente nelle relazioni internazionali sottrae allo scenario del mondo un protagonista storico della moderna comunità delle democrazie liberali e progressive, portatrici di valori di libertà e diritto, di prosperità e solidarietà, una prospettiva offerta qui da un'Unione di popoli con un esempio di stabilità e di *soft power* che ha attirato nazioni e governi a fare per decenni la fila alle sue porte.

Proprio quando nel disordine diffuso che prevale nel mondo è più necessaria l'Europa per l'equilibrio globale, la temperie politica sembra invece invertire la rotta adombrando sviluppi imprevedibili nella società occidentale.

*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.*

Mentre tra Bruxelles e Londra infuria il confuso negoziato per la *brexit*, il rifiuto dell'Europa da parte del popolo britannico, le idealità che nutrono il disegno europeo appaiono battute in breccia dal dilagante fenomeno del populismo e dal risorgere di un nazionalismo etnocentrico che tracima, talora, persino nelle suggestioni razziste.

Le elezioni tedesche e quelle austriache hanno dato ampio spazio nell'opposizione o addirittura nel governo a partiti e movimenti dell'estrema destra, persino nostalgici del tristo passato, mentre in Olanda e in Scandinavia si affermano – senza per ora conquistare il potere – analoghi movimenti della destra xenofoba.

I nuovi membri centro-orientali dell'Unione Europea, da non molto tempo sottratti al dominio del comunismo sovietico, si son dati regimi autoritarî e illiberali. Persino nelle presidenziali francesi il fenomeno nazional-populista si è affermato con Marine Le Pen che ha riportato quasi il 34% dei voti nel ballottaggio con Macron.

Accanto alla protesta anti-sistema e alla confusione, spesso dilettesca, dei proclami e delle proposte illusorie, l'elemento che accomuna quei partiti e movimenti è l'avversione al disegno europeo, presentato ossessivamente come una camicia di forza di regole invasive, un sistema inefficiente gestito da burocrati internazionali non eletti che mortifica l'indipendenza degli Stati dimenticando che – a torto o a ragione – i rispettivi Paesi hanno liberamente sottoscritto (e i loro Parlamenti ratificato) le norme che i nuovi Masanielli invocano di disattendere.

Paradossalmente, nel nome della libertà e della sovranità si finisce con l'esaltare... la licenza. E si pretende di sostituire al diritto – che consente di modificare le regole accettandone, però, le conseguenze – l'arbitrio di un approccio che rigetta la società moderna facendo mostra di invocare nel culto di presunte tradizioni una pretesa democrazia diretta nel nome di un popolo più mitizzato che consapevolmente rappresentato.

Una suggestione autoritaria si intravede, infine, dietro il semplicismo plebiscitario di partiti e movimenti di origine varia e composizione trasversale che si sono affermati fino a configu-

rare un'eterogenea platea anti-sistema di populistici, nazionalisti e sovranisti al livello continentale.

E ora l'Italia, dove le elezioni hanno consegnato la grande maggioranza del nuovo Parlamento a forze antieuropee che già hanno concluso alleanze e collaborazioni con simili movimenti e partiti oltre frontiera e ora aggiungono la loro voce a quelle, fortunatamente minoritarie, che strepitano nei rispettivi Paesi.

Senza scomodare i "declinisti" del secolo scorso e i tardi discepoli di Oswald Spengler, è giocoforza constatare un sensibile regresso del pensiero riformista nell'agone politico, specie nel campo della socialdemocrazia, cui corrisponde un indurimento della destra nazionalista che si sposta dall'indirizzo moderato o conservatore verso sentimenti illiberali e suggestioni sovraniste con venature autoritarie che coltivano persino il culto dell'"uomo solo al comando".

Del resto, il messaggio politico che, tra aspre polemiche, ci giunge ogni giorno dall'America di Donald Trump sembra conferire una sorta di legittimità internazionale a queste pulsioni che beneficiano quindi dell'attrazione imitativa che esercita la maggiore potenza dell'Occidente.

### *La grande incompiuta*

Le strutture dell'Unione Europea segnano il passo e mostrano un fisiologico invecchiamento in cui la *routine* finisce per dominare il percorso delle questioni sul tavolo. Il tempo trascorso dalla formazione delle istituzioni è chiaramente percepibile nella complicazione e spesso nell'oscurità dei procedimenti che conducono alle decisioni.

La mirabile creazione originale dei Fondatori, rimasta incompiuta, è venuta trasformandosi in un'enorme e complessa struttura mista, dove la componente intergovernativa ha esaltato l'appello alla sovranità nella visione domestica del perseguimento primario degli interessi nazionali, o addirittura partitici.

Val la pena di ricordare ancora una volta il monito che, con un profetico ardente discorso europeista, pur oggi di grande attualità, Luigi Einaudi rivolgeva ai Costituenti "guardando al-

l'avvenire” per esorcizzare sin d'allora “un'Europa (dove) si osservano rabbiosi ritorni a pestiferi miti nazionalistici (...) si scoprono passionali correnti patriottiche in chi sino a ieri professava idee internazionalistiche” (1).

La sede intergovernativa in cui i Capi di Stato o di Governo guardano piuttosto ai propri elettori che all'Europa prevale infatti su quella parlamentare e su quella governativo-attuativa del versante comunitario, cosicchè l'Unione, “la grande incompiuta”, non regge più il peso della disomogeneità tra i suoi membri esaltata drammaticamente dagli allargamenti più recenti.

Non si tratta più tanto di diversità economica, quanto purtroppo di crescenti differenze etico-politiche nell'approccio alla democrazia, allo Stato di diritto, al *Rechtsstaat* si scriveva una volta, alle libertà e ai diritti civili e sociali su cui solo si può fondare una comunità di destini liberamente creata dai popoli.

È triste parlare di crisi di identità dell'Europa, ma di ciò sfortunatamente si tratta, anche se preferiamo riferirci a difformità di orientamenti nella costruzione europea, o a diversità degli ordinamenti nazionali finendo col guardare altrove quando qualche governante si lascia sfuggire il suo autentico sentire.

### *L'Europa al bivio*

*Brexit* impone all'Italia un dovere politico particolarmente significativo quanto urgente. Il processo di riforma e di consolidamento della costruzione europea è alle porte: Parigi ha aperto il dialogo con i messaggi di Macron, gravidi di proposte e di idee, specie nel discorso pronunciato alla Sorbonne.

La posizione tedesca è ormai prossima dopo la decisione della SPD di riprendere la collaborazione di governo con la CDU-CSU di Angela Merkel.

Il dialogo è aperto all'Italia che ha ben per tempo manifestato il proprio impegno, da ultimo poi con la Dichiarazione di Ro-

(1) Atti Cost. 29 luglio 1947, CCVIII. Cfr. *amplius* F. Salleo, *Settant'anni fa*, Einaudi. Limes 11- 2016.

ma, probabilmente anche alla Spagna, quarto maggior Paese dell'Unione e a qualche altra capitale di quel sentire.

Roma non può mancare un appuntamento costitutivo che sarà decisivo per un progetto politico che ha caratterizzato tutta la nostra storia di governo e ci ha visto protagonisti sin dalla Conferenza di Messina.

L'interrogativo che si pone l'osservatore – e si pongono i nostri *partner* – riguarda il governo che possa formarsi a Roma, se saprà mostrare la volontà e capacità effettiva di essere protagonista nella formazione di una visione condivisa dell'integrazione europea, malgrado i messaggi demagogici lanciati poco accortamente da molti protagonisti della contesa elettorale.

È sul tavolo anche la creazione di un gruppo più largo di "pensatori". Tuttavia, la fase iniziale del dialogo, quella delle impostazioni di fondo, dovrà verosimilmente rimanere nell'ambito della diplomazia confidenziale perché le divergenze di visione politica tra i membri dell'Unione e la retorica pre-elettorale rischierebbero, nell'atmosfera surriscaldata dal nazional-populismo, di provocare aspre polemiche che ostacolino la formazione di un disegno e di un'iniziativa condivisi rischiando di provocare malintesi e crisi.

Ancora una volta, la procedura del dialogo fiduciario si rivelerebbe essenziale perché riguardante fattori costitutivi per la sostanza delle riforme. Europa a più velocità oppure a geometria variabile, sovranità diversamente condivise o cerchi concentrici, libera circolazione di persone, capitali, beni e idee, centralità dell'Eurozona, sviluppi istituzionali dell'area *euro*, sicurezza esterna e interna (migrazioni): sono tutti interrogativi pressanti che devono preludere a decisioni e formule giuridico-politiche che toccheranno anche i membri più riluttanti.

Le idee ventilate dal Presidente francese contengono una forte ispirazione politica e ideale quando evocano l'impegno per la "rifondazione di un'Europa sovrana, unita e democratica". Al netto, comunque, del tradizionale sovranismo di Parigi, aggiungerebbe uno scettico chiedendo di vedere i progetti attuativi: *vaste programme* avrebbe detto il Generale de Gaulle. È certamente un programma che ogni europeista italiano sottoscrive-

rebbe in pieno, ma che potrebbe incontrare parecchi ostacoli nell'agitato clima politico del momento.

Tra i punti evocati da Macron trovano collocazione i maggiori temi di una riforma dell'Unione – sicurezza e difesa con capacità autonoma di intervento rispetto alla NATO benchè in una strategia comune, politiche comuni per le migrazioni con procedure di asilo e polizia di frontiera europee, un piano di sviluppo per l'Africa, “transizione ecologica” e sostenibilità, “sovranità alimentare”, digitalizzazione, cultura e conoscenza – adombrandone il finanziamento mediante un'imposta sulle transazioni finanziarie.

Sulla questione cruciale dell'integrazione, il Presidente francese preme l'acceleratore sull'Eurozona che deve essere forte ed efficace – “solo con una moneta unica forte, questa (la zona euro) può offrire all'Europa la cornice di una potenza mondiale” – e propone di superare il mero coordinamento delle politiche economiche mediante la creazione di un bilancio dell'Eurozona stessa e di un Ministro delle Finanze dotato di forti poteri reali.

Conclude con l'avvertimento che la solidarietà finanziaria tra i Paesi membri non sia possibile senza maggiore responsabilità per il bilancio europeo condiviso e, preconizzando la fine del cosiddetto *dumping* fiscale e sociale verso le imprese che non pochi Paesi membri praticano – la gara al ribasso delle imposte per attirare investimenti esteri, anche europei – ammonisce che i governi che volessero praticarlo, se non all'interno di una forchetta minimo-massimo, dovrebbero perdere l'accesso ai fondi strutturali di cui beneficiano soprattutto i nuovi membri.

Alle idee di Macron, con una mossa subitanea e percuotente, si sono contrapposti a L'Aja i ministri delle Finanze di otto Paesi membri (sei dei quali appartenenti all'Eurozona) con un *non paper* ispirato soprattutto al sovranismo e argomentato dal versante della severità nella traccia propugnata da Schäuble (2).

Guidati dall'Olanda (preclaro esempio di rigore e correttez-

(2) Danimarca, Estonia, Finlandia, Irlanda (campione del *dumping* fiscale), Lettonia, Lituania, Paesi Bassi, Svezia. Cfr. P. Valentino. “La rivolta degli Otto contro Macron e Merkel”, Corriere della Sera, 8 Marzo 2018.

za come la vicenda EMA insegna...), con la loro stessa composizione gli Otto feriscono gravemente il disegno francese basato anzitutto sulla centralità e coesione dell'Eurozona. Contrastano comunque una riforma che proceda verso l'integrazione e si oppongono alla cessione di competenze a Bruxelles. Paventando una "transfer Union", escludono il bilancio comune e la nomina di un ministro delle Finanze dell'Eurozona attestandosi sulla stretta aderenza al Fiscal Compact e salvando, delle idee più avanzate, solo la prospettiva a termine dell'unione bancaria e la trasformazione del meccanismo di stabilità (EMS) in un Fondo Monetario europeo strettamente controllato dai governi. Un avvertimento inviato soprattutto a Berlino dove è la chiave del progresso dell'Unione.

### *Germania bifronte*

Sotto l'impulso di Martin Schulz, sicuro europeista e già Presidente del Parlamento Europeo, la socialdemocrazia tedesca, pur mortificata nelle elezioni dello scorso Novembre, ridotta al più modesto risultato elettorale di sempre e preoccupata per il generale declino della sinistra riformista in Occidente, ha ritrovato l'orgoglio della sua storia nella consultazione dei suoi aderenti per decidere di partecipare, consapevole di assumerne i rischi politici, alla Grande Coalizione con i conservatori della CDU-CSU di Angela Merkel mettendo fine, nel nome del progresso dell'ideale europeo, all'*impasse* che aveva paralizzato per quasi sei mesi la formazione del governo tedesco.

Le coalizioni sono frutto di accordi transattivi, *do ut des*, di compromessi spesso inconfessabili: lo sappiamo bene. Il governo che si insedia a Berlino dovrà prepararsi al processo di riforma dell'Unione preconizzato da Macron aprendo anzitutto un difficile e complesso negoziato politico, non tanto tra i due partiti quanto all'interno dello spettro politico tedesco, colpito dal successo elettorale dell'estrema destra, principale forza d'opposizione.

I due fronti, conservatori-rigoristi e riformatori-evolutivi, si confrontano in Germania e, con lo stile corretto quanto implaca-

bile della politica tedesca, rappresentano campi opposti che dovranno trovare un'intesa se vogliono che Berlino possa affrontare coerentemente la difficile temperie e ritrovare nell'equilibrio con Parigi il ruolo che la maggiore potenza europea è chiamata a svolgere.

È vero che Schäuble, eletto alla presidenza del Bundestag, ha lasciato le Finanze, ma non ha mancato di consegnare al governo e al popolo tedesco il suo testamento spirituale in un documento dello stesso tenore ideologico del *non paper* degli Otto dei quali sembra per molti versi l'ispiratore. Il suo successore, il socialdemocratico Olaf Scholz, rischia di averne sempre l'ombra ingombrante e minacciosa dietro la scrivania.

In questo complesso scontro, politico quanto ideologico-culturale, una figura di grande rilievo sul versante del rigorismo è quella del presidente della Bundesbank che si profila per succedere a Mario Draghi alla testa della Banca Centrale Europea.

Già consigliere economico di Angela Merkel, Jens Weidmann ha aperto le ostilità in un'intervista tagliente e polemica al *Financial Times* in cui prende le distanze dall'attuale titolare della massima istituzione finanziaria europea, non solo criticandone le decisioni di *policy* – che vengono prese, come si sa, dal *Governing Council* dove siedono tutti i membri – ma non privandosi di insinuazioni poco corrette che alludono a una pretesa parzialità verso i Paesi... poco ortodossi (3).

Richiamando le tesi di Weidmann, rincara la dose lo *Spiegel* (ricorderete la copertina del tempo degli “anni di piombo” e gli spaghetti con la pistola poggiata sopra) in un articolo velenoso ispirato chiaramente all'ancestrale pregiudizio etnico verso gli italiani e non privo di basse insinuazioni nei confronti del Presidente della BCE (4).

Alle aspirazioni del Presidente della Bundesbank, sospese per il momento alle decisioni che il nuovo governo tedesco dovrà assumere tra qualche tempo, dedica un'ampia disamina il *Fi-*

(3) *Financial Times*, *Lunch with the FT*, 23 Febbraio 2018.

(4) *Der Spiegel*, 1 Marzo 2018. Jan Fleischhauer: *Wahl in Italien. Mit den Clowns kommen die Schulden* (Elezioni in Italia. Con i pagliacci arrivano i debiti).

*nancial Times*. La voce della City ricorda che la *quantitative easing policy* della Banca Centrale Europea ha consentito il superamento della grave crisi, anche politica, che avrebbe potuto segnare la fine dell'euro e, nel riconoscere gli aspetti negativi e quelli positivi del tasso d'interesse ridotto quasi allo zero, ricorda la freddezza francese per la nomina di Weidmann e la resistenza italiana ma, più in generale, sottolinea il rischio che Berlino sia costretta a pagare "un alto prezzo politico" per una nomina ideologica (5).

### *Equilibri europei in fieri*

È stato scritto che l'Europa è stata caratterizzata sin dall'inizio da una "combinazione di alti ideali, logica economica e politica di potenza", ma si è trasformata, dopo la crisi del 2008, "in un'arena di scontro politico tra visioni contrapposte di mutamento socio-economico" (6).

Alla vigilia delle decisioni che si impongono all'Unione, a pena dell'irrelevanza e della decadenza, l'Europa appare frammentata in uno scenario dove accanto al tradizionale binomio franco-tedesco e agli altri membri si profilano aggregazioni come i sovranisti di Visegrad e gli Otto del *non paper* opposti alle riforme di Macron.

Governati da logiche fatte proprie, talora divergenti e conflittuali, o da presupposti ideologici, quando non addirittura antropologici, questi *caucus* tendono a divenire veri gruppi di pressione che possono deformare il libero e franco dibattito tra gli Stati membri sugli orientamenti, le politiche e le decisioni dell'Unione, ritenuto sempre privilegio distintivo di una vera comunità che si è posta l'obiettivo statutario di un'"unione sempre più stretta" indirizzata verso l'integrazione e l'identità politica.

La frammentazione dell'Europa si è manifestata attorno a questioni concrete non meno che alla filosofia generale e alla vi-

(5) Financial Times, 8 Marzo 2018, *Germany wary of nominating Weidmann as head of ECB*.

(6) A. Toozee: *A Greek Tragedy*, N.Y. Review of Books, 8-12 Marzo 2018.

sione politica che dovrebbero presiedere alla riforma. Sui problemi della gestione e sulle regole finanziarie il compromesso, non facile certo, è sempre possibile se ricercato in buona fede e senza secondi fini.

I meccanismi che dominano le istituzioni possono essere affinati e semplificati, la “*transfer union*” può essere esorcizzata con l'impiego dei fondi strutturali – per chi li merita, beninteso, come ammonisce Macron – e non dovrebbe arrestare il sospirato compimento dell'unione bancaria, la paventata cessione di sovranità alle Istituzioni sembra piuttosto pretestuosa, la disapplicazione delle decisioni europee legittimamente adottate (è il caso delle migrazioni) dovrebbe essere sanzionato.

Più grave è il caso dei sovranisti di Visegrad quando contravvengono ai principî di democrazia e libertà che sono alla base dell'identità stessa dell'Unione e del suo *soft power* politico e ideale, ne sono la ragion d'essere: nata dalle rovine del dopoguerra e consapevole delle sue cause, l'Europa non può prescindere.

Più complesso è il problema della forza crescente della componente intergovernativa. Una riforma del sistema elettorale europeo verso il superamento dei partiti nazionali potrebbe fronteggiare il sovranismo male inteso e avvicinare l'Unione ai suoi cittadini.

Il nodo più complicato, tuttavia, è quello etico-politico del clivaggio (Nord-Sud, Est-Ovest?) che si va delineando sulla base di semplificazioni che alimentano i diversi nazional-populismi e si tingono di nativismo e persino di pregiudizî antropologici (7). È proprio su questo scivoloso tema che la qualità della classe politica europea farà il proprio esame di maturità.

In ogni caso, è a Berlino che si gioca la partita decisiva, è nella coesione del nuovo governo tedesco che si vedrà l'equilibrio su cui le necessarie riforme dell'Unione potranno avviarsi, pur con tutte le difficoltà politiche e legali che riconosciamo. È al

(7) Sembra che negli ambienti più conservatori spiri un vento dai toni moralistici che echeggia l'indimenticabile quanto sguaiata uscita dell'allora presidente dell'Eurogruppo, l'olandese Jeroen Dijsselbloem. *Express*, 21 Marzo 2017.

sentire del popolo tedesco e alla visione storica della sua dirigenza che sembra demandato il compito di far pendere la bilancia politica che oscilla tra il progresso dell'Europa e la decadenza insita nel perdurare della *routine*, nell'inerzia o nell'ostilità dei governi.

Dall'appello del Presidente francese e dalla coraggiosa risposta iniziale di Angela Merkel, come dalle prime reazioni dei governi degli altri maggiori Paesi, la Germania è stata posta di fronte a un'epocale decisione da cui dipenderà il ruolo che vuole assumere in Europa e nel più vasto scacchiere mondiale, oggi turbato e perplesso.

La Germania si è spesso trovata di fronte al dilemma che le sue caratteristiche geopolitiche ed economiche le dettano, ai dilemmi non solo concettuali tra *leadership* ed egemonia (8): dobbiamo augurarci che la Cancelliera resista e ascolti con rispetto il suo mentore, Helmut Kohl: "una Germania europea, non un'Europa tedesca" perché, ancora una volta, la Storia ha posto dinanzi a Berlino il futuro dell'Europa.

Ferdinando Salleo

(8) B. Croce. *La Germania che abbiamo amata*. La Critica, Aprile 1936.

# TEMPO DI SCELTE

di Giuseppe Cucchi

L'ultima volta che ci trovammo a dover fare una scelta di tale portata fu nel secondo lustro degli anni quaranta del secolo scorso. Allora - in un mondo che cercava faticosamente di darsi una regola dopo due conflitti mondiali intervallati da un ventennio che in sostanza non era stato altro che una guerra fredda fra le dittature europee e le grandi democrazie - la scelta fu tra le tre strade che ci si aprivano davanti.

In questo fummo nettamente più fortunati della Germania e dell'Austria, destinate a rimanere per lungo tempo ancora divise in zone di occupazione alleate e a ritrovarsi quindi pesantemente condizionate da tale stato.

Una situazione che per l'Austria ebbe fine circa un decennio dopo mentre la Germania, sorvegliato speciale d'Europa, era destinata a rimanere divisa ed occupata sin dopo il crollo del Muro di Berlino. E forse lo sarebbe ancora, ed in tal caso la storia dei decenni più recenti risulterebbe diversa, se la grande personalità e la forte *leadership* europea del Cancelliere Kohl non fossero riuscite a vincere le diffidenze ed a spianarle la strada verso l'unificazione!

I due Paesi comunque si ritrovarono pienamente autonomi, e quindi in condizione di decidere la loro strada, soltanto più tardi, allorché il grande momento delle scelte decisive era già passato. Il che non significa che le scelte non ci furono, ma semplicemente che furono altri a scegliere per l'Austria e per la Germania. A Vienna fu così imposto, di buon accordo fra USA ed URSS, una condizione di completa neutralità, e fu una delle poche volte in quegli anni che le due superpotenze concordarono

*Il Generale GIUSEPPE CUCCHI, già Direttore del Dipartimento Informazioni per la Sicurezza del Ministero della Difesa, è attualmente responsabile dell'Osservatorio Scenari Strategici e di Sicurezza di Nomisma.*

su qualche cosa senza articolati baratti o estenuanti discussioni.

Quanto alla Germania la scelta fu quella di completare anche formalmente la sua divisione in due Stati rivali e contrapposti che vennero inseriti di autorità l'uno nel blocco occidentale e l'altro in quello orientale. Nella stessa maniera l'Unione Sovietica decise la sorte di tutti i Paesi che le sue truppe avevano liberato dal dominio nazista, separandoli inizialmente in maniera netta dal resto dell'Europa e inserendoli poi nel Patto di Varsavia che si contrapponeva alla Alleanza Atlantica.

Le due eccezioni a tale regola furono da un lato la Jugoslavia, ove l'intervento delle truppe sovietiche era stato soltanto parziale ed il territorio per buona parte riconquistato dai partigiani di Tito, dall'altro la Grecia, che dovette però passare attraverso il filtro di lunghi anni di sanguinosa guerra civile per guadagnarsi il diritto alla propria scelta.

In sostanza fummo forse i più fortunati di tutti, lasciati liberi dalle circostanze di decidere autonomamente e democraticamente il nostro destino e di scegliere che cosa volessimo fare. Vale a dire allinearci con quello che di lì a poco si sarebbe denominato Occidente, oppure raggiungere - come sperava il nostro Partito Comunista, il più grande dell'Europa libera - il campo della Unione Sovietica, o infine optare per quella terza via della neutralità che la Finlandia aveva già preferito, che la Svezia aveva confermato e che all'Austria come già detto sarebbe da lì a poco stata imposta.

Vista ora, a distanza di tanti anni, la scelta che effettuammo in quel secondo dopoguerra può sembrare una scelta facile, agevole e quasi dettata dalle circostanze. In realtà fu invece una scelta difficile ed articolata che rischiò più volte di spaccare in due il Paese e di coinvolgerci in una guerra civile che avrebbe potuto ricordare quella greca.

Il primo passo lo compimmo il 2 Giugno del 1946, con il referendum istituzionale che vide il trionfo della Repubblica sulla monarchia. Uno degli effetti non immediatamente evidenti del risultato fu il fatto che esso pose fine, oltre che alla sovranità dei Savoia sul Paese, anche alla influenza sull'Italia di una Inghilterra che dal 1943 in poi aveva appoggiato senza mezzi termini

la scelta da parte nostra di una soluzione monarchica.

Si trattò di un rifiuto che Londra ci fece poi pagare negli anni seguenti in varie maniere, prima opponendosi ad una conclusione del nostro dominio in Nord Africa che ci affidasse la Libia in amministrazione fiduciaria - come le Nazioni Unite avevano già fatto nel Corno d'Africa con la Somalia - poi favorendo apertamente Tito, allorché venne al pettine, negli anni cinquanta, la questione di Trieste e del suo "territorio libero".

La sconfitta del re e dei suoi supporter inglesi finì così col beneficiare la progressiva crescita dell'influenza americana sul nostro Paese, favorita anche tra l'altro dai vari piani di aiuto che si susseguirono in quegli anni.

Il fatto che la consultazione si fosse svolta pacificamente, nonché la natura del risultato conseguito, impedirono anche al Partito Comunista di passare alle armi, come era pronto a fare, nel momento in cui ancora non esisteva in Italia alcuna forza organizzata capace di resistergli con successo. Da non dimenticare infine che nel referendum votarono anche le donne, fino a poco prima escluse da elettorato attivo e passivo, introducendo nel risultato una componente di buonsenso e moderazione aliena da qualsiasi spirito di avventura.

Il successivo gradino fu poi quello della scelta del primo Parlamento repubblicano, il 18 Aprile del 1948, che vide il trionfo di una Democrazia Cristiana pesantemente sostenuta dalla Chiesa Cattolica ed il crollo di un Fronte Popolare in cui i rapporti di forza fra il Partito Socialista e quello Comunista si erano decisamente ribaltati nel corso degli anni a favore del secondo.

Questo accadeva sullo sfondo di un mondo in cui i contrasti fra gli ex alleati erano divenuti sempre più evidenti mentre una "cortina di ferro", il nome con cui la indicò per primo Churchill, scendeva a dividere nettamente in due l'Europa.

Il terzo passo fu, poco tempo dopo, quello della adesione alla Alleanza Atlantica. Un passo importantissimo che da un lato accentuava il carattere di difesa e sicurezza collettiva del legame che stava progressivamente unendo tutto l'Occidente. Dall'altro esso evidenziava, soprattutto dopo le rinunce che Inghilterra e Francia, i poteri forti europei di un tempo, avevano già compiuto.

to o avrebbero compiuto da lì a poco, quell'assoluto predominio americano destinato a condizionare il successivo cinquantennio.

Per noi Italiani poi l'adesione alla Alleanza Atlantica significò non soltanto scegliere ma altresì essere scelti. Un fatto importante, considerato come noi fossimo uno dei tre grandi Paesi che avevano perso la guerra e quindi avessimo parecchio, come ad esempio "la pugnalata alla schiena" inferta ad una Francia già in ginocchio od alcuni comportamenti delle nostre truppe nei Balcani, da far dimenticare.

Per contrasto basta evidenziare come la Germania fu lasciata nel limbo ancora per un lustro, venendo accettata nello schieramento dell'Occidente soltanto alla metà degli anni cinquanta.

Un altro episodio, sia pure di minor rilievo, che rafforzò la scelta di campo italiana fu infine la partecipazione di nostre truppe a quelle operazioni delle Nazioni Unite in Corea, che poi col tempo e nel ricordo hanno finito col perdere quasi completamente la loro caratterizzazione onusiana per essere rammentate unicamente come una guerra fra il sud ed il nord del Paese sostenuti rispettivamente dagli USA e dalla Cina.

Noi comunque c'eravamo, con trecento militari impegnati a gestire un Ospedale da Campo, che fu il primo dei tanti che inviammo poi in tutti i luoghi del mondo in cui se ne sentiva il bisogno.

Alla metà degli anni cinquanta la nostra scelta quindi era del tutto compiuta e ci ritrovavamo saldamente inseriti in un Occidente posto sotto la *leadership* degli Stati Uniti. Curiosamente, per arrivare a questo punto era stato indispensabile per noi superare, oltre ad una decisa opposizione delle sinistre, anche una forte resistenza della Chiesa Cattolica, che avrebbe preferito, sostenuta da alcuni importanti settori del nostro partito di maggioranza, vederci confluire nel campo neutrale.

Negli anni immediatamente successivi al quarantotto sarebbe infatti risultato ancora possibile, nel caso in cui la Germania avesse fatto la fine dell'Austria ed anche l'Italia avesse scelto la neutralità, avere l'Europa attraversata da Sud a Nord da un'ampia fascia di Paesi non e dell'Occidente.

Da segnalare infine come la nostra scelta Atlantica, che ven-

ne sempre considerata come prioritaria, fosse poi affiancata da una scelta europea valutata quale secondaria, almeno sul piano della sicurezza e della difesa, ma destinata tuttavia a suscitare più volte, nel corso degli anni, nostalgie ricorrenti.

I decenni successivi evidenziarono, nella continuità da una contrapposizione che si rivelò talmente equilibrata da evitarci gli orrori di una guerra, l'importanza e l'adeguatezza della scelta che avevamo effettuata. Ispirata all'inizio soprattutto dalla paura essa rivelò col tempo una solidità basata soprattutto su valori ed ideali condivisi dalle due sponde dell'Atlantico. Non che tutti i valori europei fossero identici a quelli americani, le differenze anzi rimanevano forti ed ognuno dei *partner* aveva la propria personale interpretazione del peso da conferire a libertà individuale ed a solidarietà sociale.

Nel complesso comunque identità ed affinità superavano di gran lunga le differenze, contribuendo a creare nel tempo un Occidente omogeneo e fortemente motivato. Ed in effetti di una forte motivazione vi era veramente bisogno, se si considera come alla base della duplice garanzia, nucleare e convenzionale, fornita dagli Stati Uniti agli Europei vi fosse la concessione da parte nostra ad utilizzare il territorio europeo quale prima sede degli scontri.

Ospitammo così il terrore in casa per più di quaranta anni e quello fu il prezzo maggiore da pagare perché la nostra Alleanza rimanesse salda, coagulata come essa era da un timore dell'avversario che consolidava, come primo effetto, il nostro legame con gli alleati. Fra tutti i Paesi europei l'Italia fu uno di quelli che si trovò meglio all'interno della NATO, al punto tale che tutte le opposizioni che si erano palesate inizialmente finirono con lo sparire in poco più di un ventennio.

Negli anni cinquanta si allinearono infatti al verbo del Quartier Generale dell'Alleanza la destra nazionale, mentre pressoché contemporaneamente si eclissavano i dubbi irenici dei cattolici. Negli anni sessanta raggiunsero l'ovile i Socialisti, sull'onda della "apertura a sinistra" della politica nazionale. Negli anni settanta infine la famosa intervista di Berlinguer a Pansa sancì come i comunisti forse non fossero ancora del tutto favorevoli

ma certo non erano più decisamente contrari!

In questo clima l'Italia giunse ad immedesimarsi talmente con l'Alleanza che gli italiani si guadagnarono l'epiteto, certo non molto lusinghiero, di "bulgari della NATO" che evidenziava da parte nostra una cieca fiducia nell'Organizzazione di cui eravamo membri tale da ricordare quella che Sofia riservava al Patto di Varsavia.

Finimmo anche con l'idealizzare progressivamente gli americani, in un certo senso convincendoci che da quella parte potesse venire soltanto il bene e che fosse dovuta loro una pressoché eterna riconoscenza per averci liberati dal giogo delle dittature europee nella seconda guerra mondiale. Ciò creò una situazione di sudditanza di cui gli USA approfittarono senza molti scrupoli, prima riempiendoci il Paese di basi e di ordigni nucleari, poi dando per pienamente scontato ("Italy is taken for granted!") il nostro allineamento sulle loro tesi, il che evitava a Washington tanto la necessità di trattare quanto quella di dover prevedere di cedere qualcosa in cambio. Ciò avveniva, oltretutto, nonostante il fatto che più di una volta - un esempio per tutti fu quello dei cosiddetti "euromissili" - l'Italia si rivelasse decisiva in momenti critici della Alleanza.

Il clima idilliaco si incrinò soltanto due volte, a Sigonella e con l'episodio del Golfo della Sirte, ma in entrambi i casi vi è da sottolineare come da un lato gli USA avessero preteso troppo, mentre dall'altro ebbero la sfortuna di scontrarsi con un Presidente del Consiglio italiano decisamente decisionista.

Almeno in teoria la fine degli anni del confronto bipolare, drammaticamente evidenziata dal crollo del Muro di Berlino, avrebbe dovuto poi comportare un radicale cambio di situazione. Era infatti evidente che il primo degli interessi dell'Europa sarebbe consistito in un rapido recupero della Russia, tale da renderla rapidamente "libera, democratica e prospera" come si diceva in quell'inizio degli anni novanta.

I diversi interessi degli americani, in quel momento decisi a sanzionare un proprio assoluto predominio in ambito mondiale, fecero invece sì che essa venisse trattata per più di un decennio come un avversario da noi sconfitto - cosa che non era, in

quanto la Russia se ha perso ha perso per motivi interni, cioè combattendo contro se stessa e la propria eccessiva rigidità in ambito economico - infliggendole una lunga serie di sanguinose umiliazioni che hanno lasciato nel suo tessuto cicatrici difficilmente sanabili.

La presenza degli Stati Uniti conferì inoltre un andazzo del tutto particolare alla serie di guerre balcaniche che sancì la fine della Federazione Jugoslava. L'identificazione dei serbi come cugini dei russi, cui gli USA continuavano a rimanere decisamente ostili, li pose in maniera incondizionata ed indiscutibile dalla parte dei cattivi col risultato che finimmo tutti con l'appoggiare altri protagonisti che tutto sommato dei serbi non erano certo meglio.

Noi italiani fummo addirittura trascinati nell'assurdo di dover porre a disposizione il nostro territorio per guerre che contraddicevano una politica vecchia più di cento anni che ci aveva visti sempre alleati ai serbi per fermare all'altezza della Bosnia l'influenza tedesca che tentava di espandersi verso sud.

In sostanza quindi finimmo in quella occasione col combattere contro noi stessi, ottenendo come unico risultato di lasciare a Berlino via libera sino alla Turchia. Fino a quando ci fu Clinton alla Presidenza degli Stati Uniti le cose non andarono comunque mai al di là di certi limiti e se non lo spirito per lo meno la lettera della Alleanza venne sempre rispettata.

Dovendo tener conto di interessi diversi ed in parte contrastanti fra loro gli USA ci spinsero però in direzioni che senza di loro avremmo esitato molto a prendere. Così accettammo che nel quadro delle guerre jugoslave si formasse nei Balcani una "dorsale verde islamica" che potrebbe nel futuro trasformarsi in una vera e propria spina nel fianco dell'Europa.

Accettammo altresì di accelerare le procedure per una eventuale ammissione della Turchia nella Unione Europea, politica che gli avvenimenti successivi hanno purtroppo evidenziato come erronea.

Finimmo infine con l'ammettere all'interno dell'Unione e della NATO tutti i Paesi europei ex comunisti senza porre loro quelle condizioni restrittive che sarebbero state indispensabili

per sottrarci ai futuri ricatti del “gruppo di Visegrad” ed alle derive in senso autoritario di alcuni dei suoi membri.

Non fu poco, considerato anche che quando dopo gli accordi di Saint Malo l’idea di una sicurezza e difesa comune europea iniziò a riprendere quota, pur non opponendosi ufficialmente in ambito Alleanza Atlantica gli Stati Uniti si mossero sempre in modo da lodare costantemente il principio ostacolandone però con continuità la realizzazione.

In questo trovarono due validi alleati nel Regno Unito che si è sempre sentito più prossimo all’altra sponda dell’Atlantico che all’Europa, e nella Turchia, che temeva la crescita di una organizzazione di cui erano membri i suoi più diretti rivali, Grecia e Cipro, mentre lei ne rimaneva ancora esclusa.

Grazie al terzetto, gli slogan secondo cui “la difesa europea doveva essere ancillare di quella NATO” nonché l’altro che invitava “ad evitare assolutamente costose duplicazioni” divennero i *leitmotiv* di un confronto continuo che ha impedito all’Europa di compiere i passi avanti che pure avrebbe potuto fare.

Le cose poi peggiorarono ulteriormente allorché a Clinton subentrò Bush, mentre negli USA la dottrina strategica dominante diveniva quella dei *neocon*, i nuovi conservatori. La fobia dei russi che continuava a condizionare la politica di sicurezza americana diventò così rapidamente anche la bandiera dell’Europa ex sovietica, mentre in sostanza la UE finiva divisa in due blocchi che i *neocons* denominarono ironicamente come “vecchia e nuova Europa”.

La NATO, soprattutto nel periodo in cui il Segretario per la Difesa USA fu Rumsfeld, fu soprattutto usata come un contenitore a cui attingere forze per alimentare le “coalitions of the wilings” volute dagli Stati Uniti. Tra l’altro gli alleati dovettero anche sopportare l’umiliazione di vedere respingere, sempre dal medesimo personaggio, l’offerta di applicare il giorno 12 Settembre 2001 - immediatamente dopo l’attacco alle “Torri Gemelle” - l’articolo 5 della Alleanza che prevedeva, in caso di aggressione ad uno di loro, che tutti i Paesi membri si sentissero coralmemente aggrediti.

In quella occasione Rumsfeld rispose che gli Stati Uniti pre-

ferivano muovere da soli contro Al Qaida, considerando come le guerre NATO finissero sempre col rivelarsi come “wars by committees”, cioè guerre condotte da comitati e quindi quanto mai inefficaci.

Nell’esprimersi in tal modo il Segretario Difesa americano dimenticava comunque come fossero state proprio le “wars by committees” a togliere gli USA da situazioni estremamente imbarazzanti nel quadro dei conflitti balcanici. Quando gli aerei USA avevano bombardato l’Ambasciata cinese a Belgrado, ad esempio, o quando Blair e D’Alema erano dovuti intervenire presso Clinton per annullare l’ordine del SACEUR, Generale Clark di fermare, se necessario anche con la forza, le truppe russe che tentavano di occupare prima di quelle della Alleanza l’aeroporto di Pristina.

In ogni caso quale sia stato poi il risultato delle guerre condotte in piena autonomia dagli Stati Uniti, magari supportati unicamente dai fidi inglesi, lo abbiamo poi visto prima in Afghanistan e poi in Iraq. Bravissimi nello schiacciare con la prevalenza di fuoco la prima opposizione diretta essi si sono dimostrati poi incapaci di gestire il seguito delle operazioni, e soprattutto di accompagnare efficacemente i Paesi occupati nella loro ricerca di un nuovo ordine migliore di quello che era stato cancellato.

Il risultato è che in Afganistan è dovuta intervenire l’Alleanza Atlantica, svenandosi invano per più di dieci anni nell’impossibile tentativo di portare il Paese in tempi ridottissimi dal medio evo al mondo moderno. E cosa c’entrasse la NATO con un teatro di operazioni così alieno a quanto sancito dal suo Trattato costitutivo nessuno è ancora riuscito a spiegarlo bene....

Di sicuro noi italiani sappiamo soltanto che il lavoro svolto in Asia Centrale ci è costato sino ad ora cinquantaquattro morti e che ancora adesso subiamo pressioni da parte degli USA per indurci a rinforzare il *team* di istruttori, intorno ai mille uomini e quindi già particolarmente numeroso, lasciato *in loco* ad assistere il completamento della preparazione delle forze locali.

Quello che poi è successo in Iraq e Siria è talmente recente e quindi fresco nella memoria di tutti che appare inutile farne

nuovamente la storia. Appare sufficiente ricordare come, proprio in momenti particolarmente difficili e per le popolazioni locali e per gli alleati gli Stati Uniti abbiano poi tentato, con l'adozione della nuova strategia di Obama, di ritirare il loro spillo dal gioco delegando alle varie potenze regionali ogni responsabilità a riguardo.

Un tentativo che non è completamente riuscito ma che ha contribuito da un lato ad attizzare ambizioni locali e dall'altro ad approfondire il fossato che stava creandosi fra Paesi un tempo abituati a procedere fianco a fianco.

In parte risultato di questo stato di fatto è stato anche l'intervento NATO in Libia per abbattere il regime del Colonnello Gheddafi, ove francesi ed inglesi diedero via libera alla loro aspirazione a prendere il nostro posto nella gestione delle risorse petrolifere del Paese, sostenuti dagli Stati Uniti. L'assurdo fu che alla fine anche noi fummo costretti ad inserirci nella coalizione della Alleanza per evitare che le installazioni ENI finissero in testa alla lista degli obiettivi che la NATO intendeva battere.

In un certo senso l'episodio segnò una tragica continuità con le guerre balcaniche, in quanto fummo costretti per la seconda volta combattere contro noi stessi!

Completamente diverso il discorso che riguarda l'Ucraina e la serie di avvenimenti che hanno portato alla annessione unilaterale della Crimea da parte russa, nonché alla successiva guerra civile divampata nella parte est del Paese. Lì due paure contrapposte, quella del nord est dell'Europa e quella della Russia, alimentate dall'interesse americano a non permettere mai una convergenza UE /Russia capace di dar vita ad un altro colosso che potrebbe far ombra al primato USA, hanno portato ad una pericolosissima situazione di *brinkmanship* contrapposte che oltretutto hanno polarizzato per lungo tempo unicamente a nord est attenzione e risorse dell'Occidente.

Come al solito noi italiani non ci siamo sottratti ai *diktat* dell'Alleanza e così adesso abbiamo un nostro reparto schierato a nord est con le forze di pronto intervento, anche se in fondo il vero scacchiere di interesse per noi resta il trascurato scacchie-

re sud ... e a dirla chiaramente non è che la prospettiva di “morire per Tallin o per Riga” ci sorrida in maniera particolare!

Su questo trentennio di non esaltanti sviluppi del “legame transatlantico” cominciano ora a pesare anche le follie del Presidente Trump, in primo luogo la sua pretesa di mettere al centro della propria azione politica, costi quel che costi, il proposito di mantenere l’America al primo posto fra i Paesi del mondo, “America first!”. Un progetto che potrà magari essere affascinante e motivante per il Presidente americano ed il suo elettorato ma che non si comprende come e perché dovrebbe risultare fondamentale anche per noi alleati, che pure siamo stati sino ad ora disponibili a seguire gli Stati Uniti in ogni loro avventura sino a quando si è parlato di libertà, di democrazia, di diritti umani nonché di tutti gli altri valori che per più di cinquanta anni l’Occidente ha considerato come una vera e propria bandiera.

Pesa, e molto, anche il suo atteggiamento verso la Russia, di cui abbiamo già fatto cenno, che ci mantiene in uno stato di perenne e rinnovata guerra fredda, una condizione che stentiamo a digerire se consideriamo il modo in cui Trump e Russia sembrano aver collaborato durante la sua campagna elettorale.

Influisce parimenti anche l’atteggiamento americano verso la Cina, che resta tutto sommato competitivo ed ostile, mentre l’Europa è molto tentata dalla idea di aderire senza riserve alla iniziativa cinese di ripristino della Via della seta che potrebbe rivelarsi una ineguagliabile occasione di sviluppo.

Non è affatto condiviso infine il modo in cui gli Stati Uniti si sono schierati e nel conflitto che oppone in vari teatri musulmani sunniti e sciiti e nella rivalità che contrappone diversi pretendenti alla *leadership* in ambito sunnita. Trump si è chiaramente allineato al lato sunnita condannando senza riserve l’Iran, capofila sciita, che appare invece a tutta l’Europa come uno Stato con cui dopo il lungo isolamento in cui lo abbiamo tenuto e la conclusione dell’accordo nucleare sarebbe invece opportuno normalizzare le relazioni, in primo luogo quelle economiche e commerciali.

In pari tempo, dimenticando come il terrorismo islamico che ci travaglia sia unicamente di origine sunnita e supportato dai

maggiori della penisola arabica, il Presidente Americano ha eletto come proprio campione in ambito sunnita l'Arabia Saudita, sanzionando il suo allineamento con una visita passata alla storia, oltre che per la benedizione di Trump al nuovo principe ereditario del regno, anche per un colossale contratto per la cessione di armamenti.

Chiedo su chiodo, cui ora si aggiunge una guerra dei dazi che dovrebbe nelle intenzioni USA proteggere il posto di lavoro degli operai americani, ma che in realtà rischia di rendere del tutto intollerabile un clima che i precedenti episodi avevano già guastato.

Che cosa fare allora? È giunto in effetti forse il tempo di avere il coraggio di tirare le conclusioni di quanto è successo negli anni che hanno fatto seguito alla fine del confronto bipolare, rinunciando ad un legame transatlantico che ha cessato di essere il pilastro portante del nostro sistema ed è divenuto invece un ostacolo grave alla nostra crescita.. o perlomeno di pretendere ad alta voce, senza alcuna remora e senza essere già disposti in partenza ad accettare compromessi, che esso venga rivisto dalla base, in maniera da adattarlo a tempi che sono ben diversi da quelli durante i quali esso venne definito.

Come accennato non sarà certo una cosa facile. Lasciare un paradigma per costruirne un altro è a volte traumatico come abbandonare un grembo di madre ed oltretutto un cambiamento di questa portata è qualcosa che qualora lo si voglia può essere osteggiato, magari anche con parziale ragione, per tempi lunghissimi. C'è inoltre da considerare sin dall'inizio la fortissima ostilità che sarà espressa dagli Stati Uniti ben restii - e lo hanno già dimostrato in parecchie maniere - ad accettare l'idea che i Paesi dell'Europa che costituiscono oggi un sistema stellare articolato su una indiscussa centralità USA evolvano in un insieme unico che sarebbe nel medesimo tempo *partner* ma anche competitore in una prospettiva di *leadership* che Washington si augurerebbe indiscussa.

Cose da fare per muovere in quella direzione? Parecchie, e tutte estremamente importanti. Anzitutto il legame transatlantico andrebbe rivisto sulla base di quelli che sono adesso valori ed

interessi delle due parti e partendo dall'idea di non approdare ad un rapporto gerarchico, ma piuttosto di spostare il tutto su un piano di parità. Ognuna delle parti poi dovrebbe sentirsi ed essere lasciata libera di intessere con il resto del mondo i rapporti che essa ritiene più opportuni, magari consultandosi prima con l'altra ma senza che alcuna delle due sia posta in condizione di esercitare eventualmente un diritto di veto.

Da azzerare anche il substrato emotivo della relazione, ben consci di come non esistano più conti in sospeso né in positivo né in negativo né riconoscenze da esigere ad ogni piè sospinto, né solidarietà da pretendere magari proprio quando le cose vanno male.

È ovvio come un orientamento di questo genere richieda una autosufficienza dell'Europa in alcuni settori fondamentali, l'economia in primo luogo, poi la politica estera, infine la sicurezza e difesa.

In tale prospettiva la costruzione di uno strumento militare comune europeo si fa ineludibile ed esso dovrebbe investire non soltanto il settore convenzionale, aspetto che se pur difficile resta il più semplice dei due da regolare, ma anche quello nucleare.

A ben guardare infatti la garanzia nucleare americana, che è stata una delle basi del vecchio sistema non ha più valore reale alcuno e serve agli Stati Uniti soltanto per poter continuare a mantenere testate e mezzi di lancio schierati in altri Paesi rendendo più difficile un ipotetico "primo colpo" efficace di un avversario.

Questo poi avviene in un momento storico in cui la proliferazione comincia ad apparire come inarrestabile. Se gli Stati asiatici dovessero reagire con una corsa al nucleare alle provocazioni nord coreane presto le potenze nucleari non previste dal Trattato di Non Proliferazione Nucleare potrebbero essere in numero superiore a quello delle potenze che esso ammette come tali.

Se poi la corsa dovesse estendersi verso il mondo islamico che costruito avrebbe per l'Europa rimanere ad attendere disponendo soltanto del limitato arsenale francese?

Come ha affermato di recente il Ministro degli Esteri francese “non si può continuare ad essere gli unici vegetariani in un mondo di carnivori ....”.

Denunciare il TNP ed orientarci verso la costituzione di una componente nucleare Europea sarebbe quindi una delle prime necessità cui far fronte, anche se l'uscita dell'Europa dal Trattato costituirebbe un colpo terribile alla concezione americana dell'ordine del mondo.

In pari tempo è assurdo che uno strumento di difesa europeo, una volta pronto ed adeguato alle necessità rimanga “ancillare della Alleanza Atlantica”, nonostante il fatto che esso sarebbe espressione di una ben precisa politica estera che potrebbe a volte essere in contrasto con quella di altri *partner* atlantici.

Anche qui quindi l'inversione di prospettiva dovrebbe essere completa e spingerci a considerare alla fine della trasformazione la NATO come “ancillare della difesa europea” e non viceversa ...

È troppo ? Beh, sono soltanto degli accenni ad alcuni dei principali problemi che il cambiamento di paradigma potrebbe sollevare. La realtà potrebbe rivelarsi ben più articolata, complessa, difficile da affrontare. È bene che lo sappiamo, nel caso dovessimo optare per il cambiamento,

Giuseppe Cucchi

# FINE DEL SOGNO CURDO

di Carlo Jean

## *La destabilizzazione provocata nel Medio Oriente dalla sconfitta dell'ISIS*

La sfida posta dall'ISIS unificava sia le variegate coalizioni che lo combattevano in Iraq e in Siria, sia l'interno degli Stati e dei gruppi non-statali che le costituivano. Il Califfato, con il suo progetto di annullare i confini fra gli Stati, rappresentava una sfida globale agli assetti geopolitici del Medio Oriente imposti dalla Gran Bretagna e dalla Francia alla fine della prima guerra mondiale (accordi Sykes-Picot).

La sconfitta dell'ISIS è stata destabilizzante anche all'interno delle varie coalizioni. I loro componenti e i gruppi che detengono il potere perseguono obiettivi spesso divergenti, inconciliabili fra loro. Le varie entità locali sono divise in gruppi e clan in lotta al loro interno e fra loro. Sono spietati e doppiogiochisti. Non conoscono i limiti delle loro possibilità.

Stati Uniti e Russia non sanno come sganciarsi dal ginepraio. Non possono ritirarsi senza perdere la faccia. Cercano di risolvere il caos con mezzi militari, ma sanno bene che solo compromessi politici potrebbero risolverlo. Quindi, il conflitto in Siria, e anche quello in Iraq, sono destinati a continuare ancora a lungo.

La Mezzaluna Fertile è divenuta un teatro di guerra in cui si affrontano grandi potenze e attori regionali, la Turchia, l'Iran e anche Israele. La questione curda va esaminata in tale contesto.

Con la sconfitta territoriale - ma non ideologica - dell'ISIS, con le negative reazioni al referendum del Settembre 2017 sull'indipendenza del Kurdistan iracheno e con l'intervento della Turchia in Siria (operazioni "Scudo dell'Eufrate" e "Ramo

d'Olivo”), si è aperta una terza fase del conflitto. La questione nazionale curda è divenuta più centrale di prima. Prima i curdi fornivano ottime fanterie per combattere l'ISIS. Con la sconfitta di quest'ultimo e con la prepotente entrata in gioco della Turchia, la loro utilità è diminuita. Sono divenuti prioritari altri interessi.

Nella sua prima fase, il conflitto in Siria era una guerra civile, simile a quella libica contro Gheddafi. Nella seconda è stata soprattutto una guerra per procura fra il blocco sunnita e quello sciita. La terza fase oggi consiste in una caotica conflagrazione fra potenze globali e regionali e fra interessi etnici, tribali e clanici, che si è sovrapposta alle prime due.

Le varie entità in lotta sono contemporaneamente alleate e nemiche e sono frammentate al loro interno. Nessuno si fida dell'altro. La situazione è hobbesiana, di lotta a morte di tutti contro tutti. È complicata dal fatto che i processi di pace sono due. Uno di Astana-Sochi, sponsorizzato dalla Russia, Turchia e Iran. L'altro è quello di Ginevra, sostenuto dall'ONU e, soprattutto, dagli USA e dall'Arabia Saudita.

### *La frammentazione del campo curdo*

La frammentazione dei curdi risale alla loro storia. Erano un popolo nomade, dedito alla pastorizia e diviso in clan e tribù. Quattro sono gli Stati in cui sono presenti significative minoranze dei 30-35 milioni di curdi: la Turchia, in cui sono 14,7 milioni e ammontano al 15% della popolazione; l'Iran, con 8,1 milioni e il 10%; l'Iraq, con 5,5 milioni e il 17,5%; e la Siria, con 1,7 milioni e il 9,7%.

Si tratta di minoranze consistenti abbastanza concentrate in talune province, ma diffuse nei territori di tutti e quattro gli Stati, soprattutto nelle grandi città. Istanbul è la più grande città curda. Inoltre, esiste una diaspora di oltre 2 milioni di curdi, soprattutto in Germania. Quando si parla di nazione curda, ci si riferisce a una realtà inesistente, se non nelle fantasie e sogni di “avanguardie” intellettuali.

I curdi siriani e iracheni sono profondamente divisi anche

nelle province in cui costituiscono la maggioranza della popolazione. Taluni, come quelli del PKK di Ocalan, sognano un'unità culturale e amministrativa, da realizzarsi realisticamente d'intesa con i vari Stati della regione. Non un vero Stato unitario, come era stato previsto dal Trattato di Sèvres.

Altri, un'ampia autonomia di fatto, come quella prevista da Masoud Barzani per il Kurdistan iracheno. Con il referendum parlava d'indipendenza, ma non di secessione da Baghdad. L'autonomia amministrativa, culturale ed economica è però sospettata essere un primo passo per uno Stato sovrano.

È una linea più realistica, adottata anche dai curdi siriani, per avere il sostegno internazionale, indispensabile perché i curdi non posseggono la forza necessaria per conquistarsela da soli, malgrado il valore delle loro milizie: indisponibili anche ad un accordo con Bashar al-Assad contro la Turchia.

In questo momento, Ankara li attacca nell'*enclave* nord occidentale di Afrin, affermando che l'YPG è legato al PKK. In futuro, si propone di attaccarlo anche a Manbij, ad ovest dell'Eufrate, e poi nella Rojava, la regione centrale degli insediamenti curdi nel nordest della Siria. Ma sia in Siria che in Iraq i curdi sono divisi fra loro.

### *Le divisioni dei curdi in Iraq*

Le divisioni dei curdi iracheni sono risultati evidenti nella contrapposizione fra il partito del clan Barzani (KDP) e quello del clan Talebani (PUK), emerse già negli anni Novanta, con sanguinosi scontri armati, che l'avevano diviso in due entità distinte.

A quasi nulla erano serviti l'Accordo di Unificazione del 2002-06, né la costituzione del Partito del Cambiamento (OCCAR), originato da una secessione del PUK. Votato dai giovani più istruiti, esso aveva subito ottenuto un consistente successo elettorale (nel 2012, 38 parlamentari su 111). Esso chiedeva l'unificazione delle milizie dei peshmerga, mantenuto alle dipendenze di KDP e PUK, quella delle banche, dei trasporti e delle TLC e la lotta alla corruzione.

La frammentazione divenne più forte con la scissione di fatto avvenuta nel KDP, per la contrapposizione esistente fra il figlio di Masoud Barzani, Masrour, che controllava i peshmerga, e suo cugino Nechirvan, che dominava l'economia. Continuava lo scontro fra KDP e PUK, attenuatosi solo per la minaccia dell'ISIS. Ad esempio, il secondo si oppose alla richiesta di Barzani alla Turchia di addestrare i peshmerga, prima dell'attacco a Mosul.

Anche il PUK, si divise nel 2016 a seguito della malattia del suo capo Jalal Talabani, in una fazione guidata da sua moglie e una seconda da due suoi collaboratori. Per inciso, tale divisione consentì ai governi di Baghdad e di Teheran d'immisschiarsi nelle questioni politiche interne del governo regionale del Kurdistan.

PUK e Gorran erano contrari al referendum voluto da Barzani, nel Settembre 2017. Il primo, appoggiandosi a Baghdad e all'Iran, era favorevole alla linea più cauta e contrario agli eccessivi legami con la Turchia. Li voleva bilanciare con il sostegno di Teheran.

Il referendum segnò un punto di svolta. Suscitò una forte reazione non solo dei governi di Baghdad e di Teheran, ma anche di quello di Ankara, non solo con il divieto di voli a Erbil, ma anche con minacce di embargo. L'esercito di Baghdad e le milizie sciite irachene rioccuparono la quasi totalità dei territori conquistati dai curdi nella lotta contro l'ISIS, in particolare Kirkuk, la "Gerusalemme curda" e i suoi ricchi giacimenti petroliferi.

Il PUK diede ordine ai suoi peshmerga di non resistere e diede nuovo impulso alle sue iniziative distensive con Baghdad e con Teheran. Masoud Barzani si dimise da presidente alla fine di Ottobre, prendendo atto di essere politicamente isolato e di essere stato abbandonato anche dagli USA, sul cui sostegno aveva tanto sperato, anche come riconoscimento per l'aiuto dato nel combattere l'ISIS e per la sua opposizione all'Iran.

Il futuro del Kurdistan iracheno dipende ormai dalla capacità dei tre partiti di trovare un compromesso e di trovarlo anche con Baghdad per salvare quanto possibile dell'autonomia della

regione. Solo l'Arabia Saudita li appoggia, dato che considera che i curdi, che sono sunniti, limiteranno il potere del Governo sciita di Baghdad.

### *I curdi siriani*

I curdi siriani sono meno frammentati di quelli iracheni. Lo sono anche perché non devono scegliere fra la Turchia e l'Iran. Sanno che l'ostilità di Ankara non si attenuerà e che la patriottica opinione pubblica turca è contraria all'autonomia della Rojava, considerata un nemico esistenziale, ancora più grave della ricostituzione della Siria alawita.

Con imbarazzo degli USA, la Turchia si lega sempre più alla Russia, da cui ha avuto il *placet* per le operazioni "Scudo dell'Eufrate" e "Ramo d'Ulivo", malgrado i tradizionali legami fra i curdi e Mosca, risalenti alla guerra fredda, quando la Rojava costituiva base del PKK per attaccare la Turchia, membro della NATO.

Per questo, i dirigenti curdo-siriani hanno riannodato i rapporti con Assad. Nella realtà non si erano mai rotti. Dal 1978 avevano un ufficio a Damasco e durante la guerra civile avevano a più riprese collaborato con l'esercito governativo, malgrado i buoni rapporti con gli USA e lo schieramento di varie migliaia di appartenenti alle Forze speciali USA, sia per designare gli obiettivi agli aerei americani, sia per addestrare l'YPG.

I curdi siriani non hanno mai messo in discussione l'unità del Paese. Chiedono solo l'autonomia, che il regime alawita sembra disposto a riconoscere, se non altro perché le forze curde saranno necessarie a Damasco per resistere alla pretesa di Ankara di creare una fascia di sicurezza in territorio siriano, a sud dei suoi confini meridionali.

Ma anche fra i curdi siriani sta emergendo una divisione "guerrieri e mercanti". Questi ultimi chiedono, rispetto alla radicalizzazione dei primi, l'accelerazione dell'intesa con Damasco e l'attenuazione dell'ostilità verso la Turchia. Da esse dipendono i loro traffici, in particolare il principale di essi. Cioè il contrabbando di petrolio.

Pensano anche che il loro livello di sicurezza possa essere aumentato da ripresa di controllo da parte di Assad degli arabi sunniti, che sono maggioritari e che sono divisi etnicamente dai curdi. Anche in Siria si sta verificando il fenomeno avvertibile in altre parti del mondo arabo: le minoranze etniche e religiose si sentono più tutelate dai regimi autoritari che da quelli c.d. democratici, che tendono a trasformarsi in brutali dittature delle maggioranze.

Come in Iraq, l'evoluzione della situazione in Siria è imprevedibile. Dipende dall'ingerenza delle potenze esterne sia globali, come Russia e USA, sia regionali. La realtà è che i curdi sono solo parzialmente padroni del loro destino. C'è da chiedersi se il movimento nazionale curdo o, almeno, la ricerca di sostanziose autonomie regionali potranno mai riprendersi dal disastro del fallimento del referendum di Masoud Barzani, scommessa rischiosa e mal congegnata, che tutti i sostenitori della causa curda avevano invano cercato di convincerlo a rinunciarvi, anche con il ricordo del fallimento di suo padre, costituente nel 1945 dell'effimera Repubblica curda di Mahabad nel Kurdistan iraniano.

*Il groviglio degli interessi perseguiti dalle potenze esterne: Russia e Stati Uniti*

Russia e USA sono impegnati direttamente nel conflitto. La loro rivalità – evidenziata anche dall'esistenza di due processi di pace: quello di Astana e quello di Ginevra - ha precisi limiti. Vogliono evitare scontri fra le rispettive forze e la conseguente inevitabile *escalation*.

Entrambe non vogliono, poi, che i futuri assetti del Medio Oriente prevedano una modifica dei confini. Sanno che essa aprirebbe il “vaso di Pandora” di nuovi conflitti, che finirebbero per coinvolgerli.

Infine, entrambe vorrebbero poter dichiarare “mission accomplished” e ritirarsi dalla turbolenta regione, senza però che Mosca accetti di ridimensionare i benefici conseguiti con il suo

intervento (basi navali e aeree; permanenza al potere di Assad e degli alawiti).

Dal canto loro, gli USA non possono abbandonare del tutto i loro fedeli alleati curdo-siriani, né lasciare campo libero all'Iran, anche per la minaccia che porrebbe alla sicurezza di Israele e per la probabilità di un conflitto anche nucleare fra i due Paesi.

A parte gli interessi strategici quelli tattici dei due Paesi sono contrapposti e spesso contraddittori al loro stesso interno. Nel sostegno ad Assad e all'integrità territoriale siriana, Putin non deve compromettere i rapporti di collaborazione con la Turchia, che mettono a dura prova l'appartenenza di Ankara alla NATO. Inoltre, non può del tutto annullare le tradizionali intese con i curdi siriani, legati all'URSS durante tutta la guerra fredda, utilizzandoli come spina sul fianco meridionale della Turchia, pilastro meridionale dell'Alleanza Atlantica. Per inciso, a tale periodo risale il fatto che l'YPG sia tanto legato al PKK.

Anche gli USA devono trovare un compromesso fra l'obiettivo di difendere i curdi della Rojava, quello di non rompere i rapporti con la Turchia e quello di promuovere un cambiamento di regime a Damasco. Naturalmente, sperano che Mosca s'impantani in Siria. Questo spiega la brutale reazione dell'aviazione USA contro la compagnia militare privata russa "Wagner", che ha subito decine se non centinaia di morti, obbligando Putin a dichiarare, fra l'ilarità generale, che gli USA non aveva provocato perdite fra i soldati russi. La Russia deve poi abbozzare alle iniziative contrapposte della Turchia e dell'Iran, cercando con una certa disinvoltura di non scontentare nessuno.

### *La Turchia*

Il conflitto siriano ha segnato il fallimento della precedente politica estera turca e la fine sia delle sue tendenze neo-ottomane sia del sogno di dominio su una "turcosfera sunnita", dopo i contrasti sorti con l'Arabia Saudita e l'Egitto, che considerano una minaccia le intese fra Ankara e Teheran e l'appoggio dato alla Fratellanza Musulmana.

Erdogan ha dovuto rinunciare al sogno di dominare il blocco sunnita, al progetto di cacciare Assad e a quello di creare dal Mediterraneo all'Iraq una cintura di sicurezza profonda 30 km a Sud dei confini turchi. Sembrano secoli da quando Erdogan pontificava sulla cancellazione degli accordi Sykes-Picot e malediceva la "spia britannica" Lawrence d'Arabia, traditore della causa araba.

Erdogan si è poi posto in rotta di collisione con gli USA, con la NATO e anche con l'UE, a partire dal fallito colpo di Stato del Luglio 2016, dal rifiuto USA di consegnargli lo sceicco Gulen e di cessare l'addestramento e l'armamento di una guardia alla frontiera curda di 30.000 effettivi e delle restrizioni poste alle libertà civili e politiche in Turchia, che hanno colpito duramente proprio gli elementi più filo-occidentali.

Non gli è rimasta altra possibilità che di ricercare il sostegno di Mosca e anche quello di Teheran, cioè con i nemici tradizionali dell'impero ottomano, pur essendo consapevole che un dominio iraniano in Siria sarà, almeno nel lungo periodo, contrario alle ambizioni turche di divenire l'egemone regionale nel Medio Oriente e che non possa del tutto fidarsi del sostegno del disinvolto Putin.

Forse, Erdogan spera di veder coinvolta la Cina in Medio Oriente e a sostegno della Turchia, anche perché Pechino è preoccupata della crescente influenza indiana in Iran. In tale visione, il Medio Oriente diverrebbe teatro di scontro-confronto fra i due giganti asiatici, che romperebbero la situazione di stallo da cui gli USA e la Russia non sembrano in grado di uscire.

### *Israele*

Nel conflitto siriano è ormai coinvolto anche Israele. Lo Stato ebraico non può accettare la creazione di un "ponte terrestre" fra l'Iran e gli hezbollah libanesi, che rafforzerebbe anche l'influenza iraniana su Gaza e Hamas, né il rischio di perdere le alture del Golan, da cui trae parte consistente della sua acqua.

In particolare Gerusalemme, che ben ricorda le capacità militari dell'Hezbollah nel conflitto del 2006, teme l'armamento

missilistico dei “guerrieri di Dio”. Quindi, spesso bombarda i missili e i lanciarazzi dati dell’Iran ai “guerrieri di Dio” e i depositi di armi che gli Hezbollah possiedono in territorio siriano.

Ha certamente pianificato una nuova guerra lampo. Essa non potrebbe essere limitata al territorio siriano, ma si estenderebbe rapidamente all’intero Medio Oriente, ponendo Washington e Mosca di fronte alla necessità di difficile scelte.

Gerusalemme punta sull’alleanza di fatto con l’Arabia Saudita, che gioirebbe per un’umiliazione del suo nemico esistenziale – l’Iran – anche da parte dello Stato Ebraico. In tale sua iniziativa, Gerusalemme avrebbe il sostegno almeno tacito anche dalla Turchia, ponendo Mosca di fronte alla necessità di difficili scelte.

### *Considerazioni conclusive*

La guerra in Siria è destinata a durare ancora a lungo e a internazionalizzarsi sempre di più. L’evento che potrebbe superare l’attuale stallo – a parte l’alquanto fantasioso intervento della Cina e dell’India – sarebbe un conflitto fra Israele e l’Iran. Ben difficilmente, in tal caso, USA e Russia potrebbero limitarsi a stare a guardare. Sarebbero coinvolte nel ginepraio medio-orientale.

Nulla fa prevedere che la situazione migliori in tempi brevi. La diplomazia multilaterale è impotente. Tutti affermano di voler fare cessare un conflitto tanto brutale. Non possono farlo sia perché le fazioni locali lottano per la loro sopravvivenza e pensano di poterla garantire solo con le armi, sia perché gli attori esterni hanno al loro interno interessi divergenti.

I vari fautori di tregue e paci si mettono l’un l’altro i bastoni fra le ruote. La lotta sta perdendo progressivamente ogni connotazione confessionale. È divenuta geopolitica, caratterizzata dalla lotta per il potere regionale e di quello all’interno dei vari gruppi.

Anche per le loro divisioni, i curdi sia iracheni che siriani, si trovano – malgrado le loro capacità e il loro valore militare – come vasi di coccio, in mezzo ai vasi di ferro. Le speranze di costi-

tuire uno Stato curdo, del tipo di quello previsto nel Trattato di Sèvres e anche quelle di unire i curdi della Rojava con quelli iracheni – ammesso ma non concesso che entrambi lo volessero – sono ormai tramontate. Erano alimentate dalla persuasione di essersene guadagnato il merito con la lotta all'ISIS e dalla fiducia riposta nell'alleanza con gli USA.

Entrambe sono cadute con la fine della lotta contro l'ISIS, con l'isolamento internazionale in cui si sono trovati, con le pesanti pressioni di Iraq, Iran e Turchia, esercitate soprattutto dopo lo sconsiderato referendum sull'indipendenza del Kurdistan iracheno da Baghdad.

I curdi hanno perso uno dei loro patrimoni più preziosi. La simpatia di cui godevano in Occidente, anche per il valore dimostrato dai loro e dalle loro combattenti nella lotta contro l'ISIS e da un'eccellente campagna comunicativa, che li raffigurava come unici democratici e tolleranti del Medio Oriente.

Democratici lo sono poco. Tutt'al più conoscono una strana forma di democrazia clanica e tribale, insofferente a ogni opposizione. Tolleranti lo sono anche meno, come dimostrano le brutali pulizie etniche praticate nei territori conquistati dall'ISIS. La causa nazionale curda non potrà rinascere se non a lungo termine.

Carlo Jean

# NUOVI EQUILIBRI E VECCHI INTERLOCUTORI TRA PAKISTAN E AFGANISTAN

di Paolo Migliavacca

Una telefonata può salvare la vita, affermava un celebre *slogan* pubblicitario di una ventina di anni or sono. Oggi sappiamo che un semplice *tweet* può uccidere invece un'alleanza politico-militare lunga settant'anni.

È quanto accaduto il primo Gennaio scorso, quando un “cinguettio” del Presidente americano Donald Trump - il suo strumento preferito di comunicazione diplomatica - ha di fatto affossato (o quanto meno congelato, nella più ottimistica della interpretazioni) lo storico rapporto che ha legato il Pakistan agli Stati Uniti fin dal momento della sua formazione, nel 1947.

I due Paesi si erano infatti rivelati alleati “naturali” poiché l'India, nemico storico del Pakistan, da cui si staccò con un devastante processo di pulizia etnica reciproca, dietro al paravento del non allineamento, fece rapidamente una scelta preferenziale verso l'Unione Sovietica, da cui ricevette (e tuttora riceve dalla Russia) panoplie di armi e solido appoggio diplomatico.

«Gli Stati Uniti hanno stupidamente dato al Pakistan più di 33 miliardi di dollari in aiuti negli ultimi 15 anni e loro non ci hanno restituito altro che menzogne e inganni, pensando che i nostri *leader* siano degli sciocchi. Proteggono gli stessi terroristi ai quali noi diamo la caccia in Afghanistan, poco aiutati. Basta!» (1).

Questo il testo letterale del *tweet*. Risultato: circa 225 milio-

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.

(1) Mythili Sampathkumar, “Trump’s first tweet of 2018 sparks crisis in Pakistan as it summons US Ambassador”; *Independent*, January 2, 2018.

ni di dollari l'anno di aiuti militari americani cancellati, minacce di ulteriori misure punitive in campo finanziario e una serie di reazioni stizzite e di dure condanne da parte del Governo pakistano (2), che ha ricordato di aver subito circa 70mila vittime per azioni terroristiche tra il 1990 e il 2017.

Soltanto il Comitato per la Sicurezza Nazionale, il supremo organo di comando del Paese, riunito sotto la presidenza del premier Shahid Khaqan Abbasi, ha mostrato anche a caldo una certa prudenza: malgrado la scontata condanna del *tweet* presidenziale, ha sostenuto che «il Pakistan non può agire con precipitazione» e si è detto pronto a trovare «punti in comune» con l'Amministrazione americana. Ma è anche vero che Islamabad, dopo un anno di crescenti lamentele americane, sembrava ormai rassegnata a ricevere notizie sgradite, a conferma di una rottura ormai da mesi nell'aria.

Sia chiaro: la comunicazione di Trump, largamente rozza e inaccettabile nella forma sul piano diplomatico, non è però priva di fondamento nei contenuti. Perché sulla connivenza pakistana con il terrorismo, che opera in Afghanistan ma anche all'interno stesso del Paese, non vi sono molti dubbi a livello internazionale: Trump aveva già parlato in Agosto di «oltre 20 movimenti terroristici attivi in Pakistan e Afghanistan, la più alta concentrazione al mondo» (3).

Per fama ormai universalmente diffusa - che le ripetute smentite pakistane non hanno mai scalfito - è lo stesso ISI (*Inter-Services Intelligence*, il principale dei tre servizi segreti del Paese, che dipende dalle forze armate) a tirare le fila dei rapporti con i maggiori movimenti della galassia del terrore mondiale,

(2) Il Ministro della Difesa Khurram Dastgir-Khan ha replicato, sempre via *tweet*, che «il Pakistan è un alleato degli Stati Uniti» nella lotta contro il terrorismo e che, come tale, ha «garantito comunicazioni aeree e terrestri, basi militari e informazioni d'*intelligence* che hanno consentito di decimare al-Qaeda», ricevendo in cambio «soltanto impropri e diffidenza». Il collega degli Esteri Khawaja Asif è stato ancor più duro: Trump «ha riversato ripetutamente la sua frustrazione sul Pakistan per i fallimenti subiti in Afghanistan, dove [gli Usa] sono intrappolati in un vicolo cieco». (*Ibidem*)

(3) «Afghanistan: Trump rilancia ed è pronto a trattare con i Talebani»; *L'Indro*; 22/8/2017

ieri al-Qaeda e i Taliban afgani (alla cui crescita ha sostanzialmente contribuito), oggi ancora i Taliban e, forse, alcune ramificazioni regionali dell'ISIS. E si tratta di rapporti non solo di mera collaborazione, ma molto spesso anche di vero e proprio coordinamento. A cui l'esercito di Islamabad, occasionalmente, fornisce il necessario sostegno logistico.

Tutto nacque con la decisione del Cremlino d'invadere l'Afganistan il 27 Dicembre 1979 per puntellare il regime locale, laico e filo-sovietico, che minacciava di crollare per la sua impopolarità, sostituendo il Presidente Hafizullah Amin (sommariamente ucciso) con Babrak Karmal.

La mossa sovietica allarmò a fondo gli Stati Uniti, appena stati cacciati dall'Iran dalla rivoluzione khomeinista del Febbraio 1979. Essi temevano che il Cremlino, assunto il controllo di Kabul, potesse raggiungere il Golfo Persico impadronendosi anche del Pakistan, minacciato sul fronte geografico opposto dall'India filo-sovietica.

Washington organizzò così delle forze islamiche afgane di resistenza contro le truppe di occupazione sovietica con l'aiuto di Pakistan e Arabia Saudita, entrambi decisi a bloccare l'espansione dell'Urss.

Il meccanismo era semplice: i Sauditi reclutavano e pagavano i *mujaheddin* (combattenti), provenienti da tutto il mondo islamico, che venivano addestrati in Pakistan sotto il controllo della CIA e dall'ISI prima di andare a combattere in Afganistan.

Ma, per una classica eterogenesi dei fini, il conflitto produsse un risultato inizialmente imprevisto: il rafforzamento degli elementi religiosi più radicali in Afganistan e nell'*intelligence* pakistana. Gli islamisti, cioè, combatterono la guerra contro i Sovietici con finalità molto più religiose che politiche: ciò portò il jihadismo al potere in Afganistan e lo rese sempre più influente in Pakistan attraverso l'ISI.

Quando, alla fine del 2001, gli Usa invasero l'Afganistan per neutralizzare i terroristi che l'avevano utilizzato come base per preparare gli attacchi dell'11 Settembre, credettero che l'*intelligence* pakistana, emanazione di fatto della CIA, fosse pronta a fornire tutte le informazioni in suo possesso su al-Qaeda e i Taliban.

Restarono però delusi, allora e negli anni seguenti: troppo forti erano diventati i legami tra i vecchi combattenti anti-sovietici e i loro finanziatori e addestratori, tanto che non è improprio parlare di una sorta di “patrocinio” stabilito da Islamabad sui Taliban e, parzialmente, su al-Qaeda, di cui una parte della residua classe dirigente trovò rifugio e copertura sul suolo pakistano (4).

Questo breve *excursus* storico conferma come la retrovia pakistana sia vitale per chiunque voglia controllare (o comunque influenzare) le sorti dell’Afganistan.

Donald Trump non poteva quindi scegliere momento peggiore per inviare il suo *tweet*, specie dopo aver deciso appena cento giorni prima la sua nuova strategia nei confronti della più lunga guerra che gli Stati Uniti abbiano dovuto combattere in tutta la loro storia. Soprattutto senza vincerla («Il popolo americano è stanco di una guerra senza vittoria. Condivido la sua frustrazione», ha ammesso Trump), tesi confermata nel Giugno scorso dal Ministro della Difesa James Mattis, secondo cui l’America «non sta finora trionfando in Afganistan». Sicuramente non ha centrato alcun obiettivo che si era prefissa ben 17 anni or sono: i Taliban controllano più territorio oggi di allora, la produzione di derivati dell’oppio è aumentata del 30-40 per cento e il terrorismo continua ad albergarvi quasi indisturbato.

Il 21 Agosto scorso, con un discorso di appena 20 minuti tenuto alla base militare di Fort Myer, presso Washington, il Presidente Trump aveva annunciato un rovesciamento della linea adottata dalla precedente Amministrazione di Barak Obama - la quale aveva drasticamente ridotto le truppe occidentali presenti in Afganistan da circa 140mila uomini del 2011 a soli 15mila del 2016 - con l’invio di 4mila nuovi effettivi (soprattutto istruttori) a loro sostegno.

(4) L’esempio più noto è costituito dall’uccisione da parte dei SEAL (forze speciali americane) di Osama bin Laden, il 2 Maggio 2011, in una villa bunker situata presso Abbottabad, popolosa città del nord-ovest pakistano, dov’era vissuto per alcuni anni protetto di fatto da un’*accademia* militare posta a poche centinaia di metri. Ma anche il figlio Hamza e il suo successore alla guida di al-Qaeda, l’egiziano Ayman al-Zawahiri, secondo gli Usa vivrebbero indisturbati nel Paese.

Ciò rappresenta anche un ribaltamento delle stesse convinzioni di base di Trump, considerato che durante la campagna elettorale del 2016 egli si era costantemente espresso a favore del totale ritiro delle forze americane.

Curiosamente, il Presidente ha rivelato le sue nuove intenzioni su Kabul subito dopo le “dimissioni” di Steve Bannon, discusso consigliere ultraconservatore, che all’interno dell’Amministrazione prospettava un piano alternativo con l’invio di 5mila “contractors” (già largamente impiegati in passato nel Paese: giunsero all’astronomico numero di 104mila nel 2009), dotati di un centinaio di aerei ed elicotteri, dipendenti dall’azienda militare privata “Academi”, erede della “Blackwater”, il famigerato gruppo che nello scorso decennio fornì decine migliaia di mercenari impiegati in Iraq.

Finalità ufficiale di questo nuovo, piccolo “surge” è debellare il terrorismo internazionale («Dobbiamo fermare il riemergere di porti sicuri che consentono ai terroristi di minacciare l’America», ha dichiarato Trump), rafforzando nel contempo il potere a Kabul di Mohammed Ashraf Ghani, Presidente dal Settembre 2014, che ormai controlla appena il 40% del territorio nazionale, pur disponendo sulla carta di 260mila soldati, tra Esercito e Polizia (con l’obiettivo di salire a 350mila), contro circa 60mila Taliban armati, affinché possa sostenere da solo l’urto degli insorti («più forti diventano [i governativi], meno avremo da fare noi»).

L’obiettivo ultimo americano - per non perdere troppo apertamente una guerra che nessuno a Washington si illude più di poter vincere - è di aprire finalmente con gli insorti un negoziato per ottenere “un onorevole e duraturo risultato”, cioè il ritiro di tutte le truppe straniere (statunitensi e alleate della Nato, attualmente 13.400 uomini in totale, nell’ambito dell’operazione “Resolute Support”) e, possibilmente, la formazione di un Governo di “riconciliazione nazionale” attivamente schierato “contro il terrorismo”.

A parte la curiosa contraddizione di considerare i Taliban terroristi se presi di per sé, ma “riabilitati” da questa colpa se inseriti in un regime avallato dagli Stati Uniti, Trump non ha in-

dicato tempi e programmi operativi vincolanti attraverso cui ciò dovrebbe avvenire. Ma ha avvertito Ghani che il sostegno americano «non è un assegno in bianco: il nostro impegno non è illimitato» e che si aspetta di vedere in tempi brevi “riforme” e “risultati reali” (5).

Oltre a impedire il tracollo del sempre più precario regime di Ghani, Trump ha indicato altre due ragioni del nuovo coinvolgimento statunitense in Afghanistan: non rendere vano il sacrificio dei 2.300 americani caduti dal 2001 nel Paese e l'esborso di ben 714 miliardi di dollari - a tanto ammonta il costo di oltre 16 anni di conflitto. Ma, soprattutto, stabilizzare l'Asia meridionale perché «le minacce alla sicurezza che affrontiamo in Afghanistan e nella regione sono immense», ha detto il capo della Casa Bianca, che ha esplicitamente ricordato come Pakistan e India siano Paesi dotati di armi nucleari.

Basteranno tuttavia 4mila soldati in più per invertire il corso di una guerra che pare ormai segnata, se ciò non è servito in passato e con ben altra consistenza di truppe coinvolte? Se, come appare assai probabile, essi risultassero insufficienti, come pensa Trump di risolvere quest'*impasse*?

La debolezza della linea di Trump appare quindi di tutta evidenza: si fonda sulla speranza che i Taliban si stanchino di aspettare la resa delle forze governative e di quelle straniere (proprio ora che l'obiettivo di “liberare” il Paese pare a portata di mano), mentre sempre più sfiduciati appaiono proprio gli uomini di Ashraf Ghani. I quali, per di più, sanno che la presenza e l'appoggio dei loro sostenitori - in armi, soldi e uomini - è ormai una cambiale in scadenza. E a tempo piuttosto breve.

Le crescenti pressioni esercitate sul Pakistan - e culminate nel discusso *tweet* di Trump - sembrano far ritenere che la Presidenza repubblicana punti a scaricare parte del compito sull' (ex?) alleato, attraverso sollecitazioni sempre più energiche al suo impegno anti-terroristico. Uno studio pubblicato nel Febbraio 2017 per l'*Hudson Institute* dall'ex Ambasciatore pakista-

(5) Cfr. *L'Indro* (Ibidem).

no negli Usa, Husain Haqqani, e da Lisa Curtis, dell'*Heritage Foundation*, dal titolo "*A New U.S. Approach to Pakistan: Enforcing Aid Conditions without Cutting Ties*" (6), ipotizza che gli Stati Uniti possano «bloccare il trasferimento di aiuti e armamenti al Pakistan; considerare, nel lungo termine, l'opzione di designare il Pakistan come Stato che sponsorizza il terrorismo, finendo nella "lista nera" del Faft (*Financial Action Task Force*) (7); minacciare di ritirare al Pakistan lo *status* di "*major non-NATO ally*", che garantisce al Paese l'accesso a vari programmi difensivi statunitensi e l'acquisto di parti di ricambio per armamenti».

Ultimo strumento di pressione indiretta contemplato, l'esortazione di Trump all'India, acerrimo rivale del Pakistan e alleato sempre più stretto degli Usa, specie con il *premier* Narendra Modi, a potenziare ancor più il suo supporto economico a Kabul.

Già ora New Delhi risulta il quinto Paese erogatore di aiuti per importanza, con due miliardi di dollari donati dal 2001 al 2015 e un'eguale somma finanziata a partire dal 2016.

Il Pakistan, che considera l'Afganistan alla stregua di un Paese satellite, specie dopo la "assistenza" fornita negli anni 80, non può quindi che essere preoccupato dal crescente interesse indiano per Kabul.

Tutto sembra quindi congiurare contro gli sforzi americani. A partire dal fattore tempo, che appare molto sfavorevole. Non a caso i Taliban avevano rifiutato in partenza ogni forma di trattativa, annunciando in Agosto, a mo' di sfida, che l'Afganistan sarà "la tomba degli americani" (8).

(6) Cfr. <https://s3.amazonaws.com/media.hudson.org/files/publications/20170203-HaqqaniCurtisANewUSApproachttoPakistanEnforcingAidConditionswithoutCuttingTies.pdf>.

(7) Si tratta di un organismo intergovernativo, creato nel 1989 e formato da 37 Paesi, che ha l'obiettivo di promuovere l'effettiva attuazione delle misure legali, regolamentari e operative per combattere il riciclaggio di denaro, il finanziamento del terrorismo e altre minacce legate all'integrità del sistema finanziario internazionale.

(8) Per il portavoce dei Taliban, Zabiullah Mujahid, il discorso pronunciato da Trump in Agosto è «vecchio ed esprime una "politica non chiara. Finché ci sarà anche un solo soldato americano sul nostro territorio e finché continueranno a imporci la guerra, proseguiremo il nostro jihad con piena determinazione». (Cfr. Gianandrea Gaiani, "Trump annuncia rinforzi militari in Afganistan"; *Analisi Difesa*, 22/8/2017.

In un sussulto di realismo (in verità piuttosto velleitario) Ashraf Ghani, a fine Febbraio, ha offerto ai Taliban il riconoscimento politico ufficiale e la modifica della Costituzione vigente, anticamera dell'auspicato avvio di un dialogo diretto, in cambio però di un "cessate il fuoco" (9). Da esso, in apparenza, la guerriglia avrebbe tutto da perdere, proprio ora che la vittoria sembra molto vicina, mentre il Governo Ghani guadagnerebbe un po' di respiro, mentre stanno arrivando i rinforzi americani. E potrebbe guardare con qualche fiducia alle elezioni presidenziali dell'anno venturo.

Anche il Pakistan aveva però affermato di non credere affatto alla nuova strategia afgana di Washington. In Agosto, l'appena nominato neo-*Premier* Shahid Khaqan Abbasi aveva liquidato l'annuncio di Trump del nuovo "surge" in termini perentori: «Fin dal primo giorno abbiamo detto con molta chiarezza che la strategia militare [americana] in Afghanistan non ha funzionato e non funzionerà» (10).

### *Il ruolo della Cina ...*

Dal contenzioso aperto da Washington la posizione pakistana non esce comunque troppo indebolita. La possibilità di appoggiarsi ancor più saldamente a un alleato sempre più potente, su scala regionale e globale, come la Cina (per quanto un rapporto troppo "soffocante" sia ovviamente temuto a Islamabad) compensa in larga misura la rottura con Washington. Le relazioni con il gigante del Nord sono vecchie quasi quanto quelle con gli Usa e si sono consolidate, in nome della comune ostilità all'India, anche quando la Cina, durante l'era maoista, costituiva lo "stato canaglia" dell'epoca per antonomasia e il suo ruolo era antitetico a quello degli Usa: pur non collaborando mai in forma coordinata e diretta, Washington e Pechino per decenni hanno af-

(9) Eltaf Najafizada, "Afghan President Offers Taliban Recognition, Talks"; *Bloomberg*; Feb. 28, 2018.

(10) Smail Dilawar and Faseeh Mangi, "Trump Afghan Strategy Poised to Fail, Pakistan Premier Says"; *Bloomberg*, Aug. 27, 2017.

fiancato con efficacia il Pakistan nella sua determinazione a mantenere un minimo di parità strategica credibile con l'India.

Nel corso degli ultimi anni la Cina, a sua volta, ha compreso l'importanza di Islamabad nella misura in cui le relazioni del Pakistan con gli Usa andavano peggiorando - aprendo spazi subito colmati da Pechino - e la contrapposizione cinese con l'India assumeva spesso forme di pericolosa tensione sui comuni confini mal delimitati e quindi contesi.

Le attuali difficoltà di Washington nell'uscire dal pantano afgano non sono quindi certo mal viste a Pechino, considerate le enormi risorse materiali dissipate in 16 anni dal Pentagono e la credibilità diplomatico-strategica intaccata sia a livello continentale sia presso i numerosi alleati occidentali coinvolti invano.

Tuttavia, un Afghanistan dominato da un regime che continuasse a dare rifugio al terrorismo di matrice islamica (come sarebbe quello dei Taliban etero-diretti dall'ISI pakistano) potrebbe risultare destabilizzante per l'intera Asia centrale ex sovietica, su cui Pechino manifesta - in concorrenza di fatto con la Russia, che continua a ritenerlo un "dominio riservato" - un enorme interesse politico-economico attraverso il lancio del grandioso progetto "One Belt One Road" (11), in Italia conosciuto anche come "via della seta". Ma assai pericoloso anche per il turbolento Xinjiang cinese a maggioranza uigura (turcofona e islamica), malgrado la politica di rovesciamento degli equilibri demografici praticata da molti anni favorendo una massiccia immigrazione dell'etnia Han, passata dal 6 per cento del 1949 all'attuale 45 per cento.

La Cina manifesta un crescente interesse nei confronti del Pakistan soprattutto in vista della realizzazione del "China-Pakistan Economic Corridor", un complesso di ferrovia, autostrada e oleodotto che, nell'ambito della "via della seta", unirà il porto pakistano di Gwadar - affacciato sul mare Arabico, la cui costruzione, tuttora in corso, è interamente finanziata da Pechi-

(11) Si tratta del più grande progetto economico mai concepito al mondo: secondo varie stime, in un decennio saranno stanziati tra 1.100 e 1.800 miliardi di dollari in oltre 60 Paesi. In confronto, gli Usa investirono nel piano Marshall l'equivalente di 130 miliardi di dollari attuali.

no per un importo di 1,25 miliardi di dollari - alla città cinese di Kashgar, posta proprio nella provincia del Xinjiang.

Il “corridoio” rappresenta uno dei progetti più importanti per la Cina - sotto il profilo sia geo-politico sia economico - poiché consentirà di dirottare via terra, almeno in parte, i traffici commerciali che attualmente transitano nelle acque dello stretto di Malacca, riducendo tempi, costi e rischi degli scambi con l’Occidente. Esso assorbirà gran parte dei 50 miliardi di dollari che Pechino ha stanziato a favore d’Islamabad allo scopo di sviluppare le sue infrastrutture.

Proprio le risorse economiche mobilitabili sono l’argomento forte con cui la Cina punta a rafforzare la sua posizione nel Paese a danno degli Usa. Nell’anno fiscale 2016-2017 ha effettuato investimenti diretti per 2,8 miliardi di dollari, contro 533 milioni provenienti dall’America, mentre l’interscambio sino-pakistano ha sfiorato i 16 miliardi di dollari, contro meno di 6 di quello con gli Usa.

Dal 2001 al 2017 Washington ha erogato aiuti economico-militari per “soli” 20 miliardi di dollari, anche se Trump rivendica di averne elargiti 33. Inoltre, la vecchia minaccia pakistana di regolare gli scambi con la Cina in yuan, invece che in dollari, è diventata rapidamente realtà.

Questo complesso di cifre e di fatti dimostra come le relazioni economiche del Pakistan con i suoi grandi alleati siano svolte in una direzione ben precisa: di fronte alle somme che Pechino può gettare sul tavolo, gli Usa non sembrano più in grado (o aver voglia, secondo i punti di vista) di competere.

### *... e quello della Russia*

Tra i due grandi contendenti si sta tuttavia inserendo un altro *competitor* (la Russia) fino a poco tempo fa imprevedibile, schiacciato com’era, in quest’area, sull’alleanza con l’India. Ma in grado di spargliare le carte di entrambi, quanto meno in settori economici sensibili sotto il profilo geo-politico come l’energia e gli armamenti.

Il Cremlino è stato infatti assente dal Pakistan fino al 2011,

a causa del rapporto preferenziale stabilito con New Delhi. Ma in quell'anno - dato anche il progressivo deterioramento delle relazioni con gli Usa, dopo l'uccisione di Osama bin Laden sul suo territorio - Islamabad ha deciso di "aprire" politicamente al "padrino" del suo grande nemico indiano, sia per cercare di allentarne il ferreo sostegno politico-strategico a New Delhi (secondo il SIPRI, il 70 per cento di tutte le armi importate dall'India dal 1950 a oggi è di origine sovietica prima e russa poi, ma ora i fornitori occidentali, americani in testa, stanno facendo crescenti affari nel Paese), sia per godere di un dividendo economico aggiuntivo, stimolando un interscambio mai superiore a 500 milioni di dollari annui (12).

Il potenziale di sviluppo dei rapporti russo-pakistani resta effettivamente ampio, tanto che già nel Novembre 2014 una visita a Islamabad del Ministro della Difesa russo, Sergej Shoigu, la prima dalla nascita della Russia post-comunista, ha portato alla firma di un Accordo di cooperazione militare e alla vendita di armi (20 elicotteri MI-35 Hind), la cui cessione era sotto embargo fino a pochi mesi prima, nonché ad altre intese in materia di lotta al terrorismo e al narcotraffico e di cooperazione in Afghanistan, fino alla decisione, presa il 20 Febbraio scorso, di avviare periodiche esercitazioni militari congiunte e di partecipare a operazioni comuni di *peace-keeping*.

Se le intese militari sottolineano l'importanza politica del riavvicinamento bilaterale raggiunto, sono state quelle economiche per realizzare grandi infrastrutture a dare spessore ai nuovi rapporti russo-pakistani.

Nel Settembre 2015 il Presidente russo Vladimir Putin e il Primo ministro pakistano Nawaz Sharif hanno firmato un Accordo per costruire il gasdotto "North-South". Il progetto prevede la realizzazione di un terminale per ricevere gas liquefatto (GNL) e di 1.100 chilometri di *pipeline* per trasportarlo dal porto di Karachi alla grande città di Lahore, nel Nord-Est. Il tutto a un costo stimato in circa 3 miliardi di dollari.

(12) Tuttavia nel 2015 gli scambi commerciali bilaterali sono scesi addirittura a soli 395 milioni.

Sono inoltre previsti vari altri progetti energetici che riguardano il Paese: ad esempio, il collegamento Central Asia-South Asia 1000 (CASA-1000), che consentirà di esportare entro la fine del 2018 verso Pakistan ed Afghanistan (che però si è sfilato dal progetto per quanto riguarda la sua quota) 1,3 Gigawatt annui di energia idroelettrica di cui Kirgizistan e Tajikistan abbondano.

Altri attendono soltanto un miglioramento del clima politico regionale per essere avviati, come il gasdotto Iran-Pakistan, prolungabile all'India, (ben 55 miliardi di metri cubi annui di gas trasportati per una lunghezza di 2.775 chilometri), progetto risalente addirittura a 28 anni fa, che tutte le Amministrazioni americane (compresa quella attuale) hanno sempre tenacemente boicottato.

In un altro caso, invece, si lavora già alacremente: si tratta del gasdotto TAPI (13) (Turkmenistan-Afganistan-Pakistan-India), assai rilevante dal punto di vista geo-strategico, che dovrebbe portare 33 miliardi di metri cubi annui di gas (14 miliardi ciascuno a Pakistan e India e i restanti cinque all'Afganistan) dall'enorme giacimento di Galkynysh (14.000 miliardi di metri cubi di gas stimati, di cui 2.800 estraibili), posto in Turkmenistan, fino alla città indiana di Fazilka, distante 1.800 chilometri.

Benché sia probabile che il terminale indiano non venga raggiunto finché le relazioni indo-pakistane non registreranno un deciso miglioramento, la costruzione avanza comunque spedita. E - novità di enorme rilievo - con il pieno consenso, per quanto riguarda l'Afganistan, sia del Governo Ghani, sia dei Taliban.

Il 23 Febbraio scorso, con una solenne cerimonia che ha riunito a Herat i capi di Stato e di Governo dei quattro Paesi interessati, sono stati avviati i lavori in territorio afgano. La "benedizione" dei Taliban è giunta da Zabihullah Mujahed, uno dei due portavoce ufficiali, secondo cui la resistenza «ritiene sua responsabilità riprendere il lavoro di ricostruzione dell'economia nazionale e chiedere alle imprese internazionali di aiutare l'Af-

(13) Cfr. [https://en.wikipedia.org/wiki/Turkmenistan%E2%80%93Afghanistan%E2%80%93Pakistan%E2%80%93India\\_Pipeline](https://en.wikipedia.org/wiki/Turkmenistan%E2%80%93Afghanistan%E2%80%93Pakistan%E2%80%93India_Pipeline).

ganistan in questo campo», facendo notare come i negoziati iniziali per realizzare il gasdotto risalissero a una ventina di anni prima, quando al potere c'erano proprio i Taliban e assicurando che «nelle aree sotto il nostro controllo annunciamo l'appoggio al progetto».

La loro disponibilità a realizzare l'opera risulta meno sorprendente se si pensa alla quantità di gas che sarà disponibile per la ricostruzione del Paese, ma soprattutto alle *royalties* incassabili per il suo transito verso gli altri due *partner*, stimate in oltre 400 milioni di dollari l'anno. L'intero export afgano, tanto per avere un termine di paragone, è inferiore a 650 milioni.

A completare questo ribaltamento di prospettive è giunto, tre giorni dopo, un altro comunicato in cui i Taliban invitavano gli Stati Uniti a «parlare direttamente con l'Emirato islamico (così si autodefinisce il movimento di resistenza, ndr) con l'obiettivo di giungere a una soluzione pacifica del problema afgano».

### *Verso la pace?*

Il mutamento è davvero radicale, se si considera che la linea politica ufficiale dei Taliban fino ad allora seguita prevedeva il ritiro previo delle forze militari americane e occidentali che puntellano il “Governo-fantoccio” di Ghani e soltanto in seguito l'avvio di negoziati per definire il futuro del Paese.

Parallelamente anche Washington, che ha sempre ufficialmente rifiutato trattative con i Taliban che non comprendessero anche il Governo afgano, avrebbe ripreso i taciti contatti bilaterali con la sede diplomatica che la guerriglia ha aperto da alcuni anni in Qatar, in attesa che si avvii un dialogo diretto tra tutte le parti in causa.

Ma se l'interesse americano a trattare con i Taliban è evidente, perché invece questi si mostrano pragmatici e flessibili proprio quando sono in vista di una vittoria totale, con gli Usa in chiara difficoltà dopo la rottura con il Pakistan e le forze governative sempre più sulla difensiva? La loro improvvisa disponibilità nasce dalla prevedibile, enorme difficoltà di ricostruire un Paese distrutto pressoché da soli (o con eventuali aiuti cinesi, vi-

sti tuttavia con sospetto, considerato che finora essi sono andati soltanto, e in modesta misura, al Governo di Ghani (14) e i rapporti con i Taliban non paiono molto cordiali), mentre un Governo di compromesso (benché da loro largamente dominato) potrebbe contare su aiuti occidentali prevedibilmente massicci.

Inoltre, occorre considerare che i Taliban devono misurarsi con la crescente “concorrenza” interna portata, nel fronte jihadista, dallo “Stato islamico del Khorasan” (la fazione afgana dell’Isis) il quale, secondo la Russia, disporrebbe di diverse migliaia di combattenti, valore che il Comando americano a Kabul riduce tuttavia a circa 1.500 uomini. Una sorta di conflitto strisciante tra le parti è in atto già da oltre un biennio e una legittimazione internazionale gioverebbe sicuramente alla guerriglia. Il fattore “tempo” sembra quindi diventare importante anche per essa.

### *Mediatore cercasi*

Resta da decidere chi assumerà il ruolo di mediatore tanto autorevole da essere in grado di mettere intorno a un tavolo le varie parti in causa. Poiché la Cina, malgrado il notevole attivismo diplomatico dispiegato, non ha saputo finora assumere tale compito (e gli Usa farebbero di tutto per evitare che ciò accada), ecco che il Cremlino - che da oltre un decennio ha relazioni regolari con i Taliban per evitare che il traffico di stupefacenti afgani prenda la via preferenziale della Russia, attraverso i Paesi ex-sovietici dell’Asia centrale - diventa un candidato naturale.

Ha ormai buoni rapporti con tutte le parti in causa (a parte gli Usa a livello globale), ha interessi limitati nel Paese e certo non ambisce a esercitarvi un ruolo politico rilevante, dopo l’amara esperienza degli anni ’80 del secolo scorso. Oltre a cercare d’impedire la ripresa del narcotraffico di origine afgana - e con un occhio attento alla possibilità d’inserirsi nel processo di

(14) Appena 240 milioni di dollari tra il 2001 e il 2013, ma con un balzo a 327 nel triennio 2015-2017 (Cfr. Arushi Kumar, “What China’s One Belt, One Road Matters for Afghanistan”; Carnegie India, May 12, 2017.

sviluppo regionale, realizzando per via pacifica il vecchio sogno di accedere ai “mari caldi” fallito *manu militari* in epoca sovietica - è più interessata a quanto accade ai confini di Paesi alleati come Kazakistan, Kirghizistan e Tagikistan, permeabili alle influenze jihadiste e dell'Islam più radicale.

Senza scordare che la Russia ha collaborato proficuamente per oltre un decennio con la Nato, rappresentando un'affidabile retrovia delle forze schierate nel Paese (15). La conclusione di un ragionamento da manuale di “realpolitik” - che Mosca caldeggia e per cui si candida a mediare - sembra essere: meglio i Taliban dell'Isis (16).

Un rinnovato ruolo russo nel Paese è previsto (e sollecitato) dall'ex Presidente Hamid Karzai (17) (oggi assai critico con Washington e l'attuale presidente Ghani), secondo cui «gli Stati Uniti non possono vincere senza il coinvolgimento di tutte le maggiori potenze, Russia inclusa ... con la quale dobbiamo avere buone relazioni». Essa «può contribuire enormemente alla pace in Afghanistan».

Certo, gli Stati Uniti non vedono con favore che Mosca reciti questa parte. In un'audizione di fine Febbraio al Congresso americano, il Generale Joseph Votel, alla guida del *Central Command Usa*, sosteneva che la Russia cerca di limitare la presenza militare statunitense in Iraq e Afghanistan e di “creare frizioni tra i Paesi Nato”. Ma anche qui, alla fine, meglio Mosca di Pechino.

Una “Russia mediatrice di pace” presuppone invece un'inedita “concorrenza di fatto” con la Cina, smaniosa di assumere un peso crescente partendo dal citato, grandioso progetto “One Road, One Belt” e dalle relative, enormi disponibilità finanziarie.

(15) Fino al 2012 Mosca ha consentito il passaggio sul suo territorio di oltre 2.200 voli, 45.000 container e 379.000 militari impegnati nella missione in Afghanistan. Da quell'anno e fino al 2015 ha concesso l'uso dell'aeroporto di Uljanovsk-Vosto nyj, posto nella Russia europea meridionale.

(16) Masood Saifullah, “Why is Russia so interested in Afghanistan all of a sudden?”; Deutsche Welle, Jan. 3, 2017.

(17) Eltaf Najafizada, “Former Afghan President Sees Russia as Key to Peace With Taliban”; *Bloomberg*, Feb. 28, 2018.

Pechino ha già provato a scavalcare Mosca lanciando, nel Marzo 2016, il progetto di un'alleanza politica e di sicurezza a quattro con Tagikistan, Pakistan e Afganistan, ma senza la Russia, benché esista, per questo scopo, un apposito forum, la ben più articolata ed efficace Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai (SCO), una sorta di "Nato asiatica" di cui tutti questi Paesi fanno parte.

La Russia non ha ovviamente gradito ed è riuscita a bloccare la mossa cinese (18). Questa competizione interna all'alleanza russo-cinese, ritenuta finora di ferro, testimonia però che gli equilibri asiatici riceveranno forti e imprevedibili scosse dalla risistemazione del lunghissimo conflitto afgano. E che le relazioni tra Pechino e Mosca, anche in questa regione dell'Asia, restano solide più per necessità tattica che per scelta strategica.

Paolo Migliavacca

(18) Vinay Shukla, "Who benefits from causing friction between Russia and India?"; *Russia Beyond*, Jan. 17, 2017.

# UN ANNO DIFFICILE PER UNA NUOVA *GOVERNANCE* EUROPEA

di Rocco Cangelosi

**U**na riflessione sulle prospettive della *governance* Europea non può prescindere da un'analisi politica della situazione che si è venuta a creare in alcuni Paesi dell'Unione e che ha profondamente modificato il loro modo di rapportarsi nei confronti dell'Unione stessa.

Un primo aspetto da prendere in considerazione è quello relativo alla Brexit per le conseguenze di natura economica, finanziaria e politica che avrà sull'Unione

Il conto della Brexit, prima ancora di essere salato per la Gran Bretagna, è salato anche per i 27 Paesi della UE. Dal 2020 si apre un minor gettito di 10-11 miliardi di *euro* all'anno per il bilancio comunitario che, se moltiplicato per il prossimo periodo di programmazione finanziaria di 5-7 anni, raggiunge i 50-70 miliardi. Lo ha calcolato la Commissione Ue in un suo documento di riflessione.

A farne le spese rischiano di essere la politica regionale e l'agricoltura: l'unico modo per poter finanziare le nuove priorità Ue, tra cui migranti, difesa comune e lotta al terrorismo, è infatti il taglio dei fondi di coesione e per la politica agricola comune, a oggi le voci principali del bilancio Ue.

Ancora più gravi le conseguenze per la Gran Bretagna. Secondo un documento recente datato Gennaio 2018, comunque si concluda il negoziato sulla Brexit, la Gran Bretagna ha molto da perdere e poco da guadagnare in tutti e tre gli scenari

*L'Ambasciatore ROCCO CANGELOSI, già Direttore della Direzione generale Integrazione Europea del Ministero degli Esteri, Rappresentante permanente dell'Italia presso l'Unione Europea e Consigliere diplomatico del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, è attualmente Consigliere di Stato con delega alle relazioni internazionali.*

possibili (accordo di libero scambio, accordo di associazione, nessun accordo).

Se ci fosse un accordo di libero commercio con la Ue, la Gran Bretagna crescerebbe comunque il 5% in meno nei prossimi 15 anni rispetto alle attuali previsioni, del 2% in meno nel caso in cui il Regno Unito continuasse ad avere accesso al mercato comune, con un ridimensionamento che arriverebbe all'8% in caso di «no deal», se l'uscita avvenisse senza alcun accordo in ogni settore.

Particolarmente colpiti sarebbero abbigliamento, industria automobilistica, farmaceutica e alimentare con conseguenze occupazionali in ogni regione del Paese. A ciò si aggiunga la caduta di Londra dall'Olimpo delle principali piazze finanziarie.

Un secondo aspetto riguarda la situazione del cosiddetto gruppo dei Paesi di Visegrad, che sembra perseguire politiche e principi che collidono fortemente con le regole fondamentali dell'Unione Europea. Basti pensare a quanto accade in Ungheria e in Polonia dove l'approvazione di alcune leggi considerate in violazione dei diritti fondamentali, della libertà di stampa, dell'indipendenza, del potere giudiziario, dell'istruzione ha determinato una forte reazione da parte delle istituzioni europee, che hanno visto Commissione e Parlamento proporre procedure di infrazione di fronte alla Corte europea e l'avvio della procedura ai sensi dell'articolo 7 per gravi violazioni dei diritti fondamentali della democrazia e del diritto

La situazione si è aggravata ancor più in Polonia a seguito dell'approvazione da parte del Senato in via definitiva della legge sull'Olocausto, anche se per il momento "congelata", mirante a difendere l'immagine del Paese, ma che è stata fortemente criticata da Israele, che accusa Varsavia di voler "riscrivere la storia". La legge prevede fino a tre anni di carcere o una multa per chi definisca "polacchi" i campi di sterminio installati dai nazisti in Polonia durante la seconda guerra mondiale. Una norma definita immediatamente da Israele come negazionista e condannata duramente da parte degli Stati Uniti e da molti Paesi della comunità internazionale

Anche in Repubblica Ceca la situazione non è migliore. Infatti le recenti elezioni hanno riconfermato alla presidenza Milos

Zeman, Presidente dal 2013, che ha favorito e promosso politiche populiste e anti-immigrazione. Zeman ha anche messo in discussione la partecipazione del suo Paese all'Unione Europea e alla NATO, sostenendo la necessità di organizzare un referendum per decidere su entrambe le questioni.

Negli ultimi anni la Repubblica Ceca si è infatti avvicinata progressivamente alla Russia e ai governi populistici anti-immigrazione dell'Europa orientale.

Drahoš, ex direttore dell'Accademia delle Scienze ceca, avversario di Zeman, aveva criticato le posizioni populiste di quest'ultimo e promesso di «ripristinare l'autorità morale» che secondo lui veniva riconosciuta ai presidenti cechi come Václav Havel, ultimo presidente della Cecoslovacchia e primo della Repubblica Ceca.

Analoga preoccupazione viene registrata nei confronti della Slovacchia portata in Corte di Giustizia dalla Commissione per violazione degli accordi sulla ricollocazione degli emigrati all'interno dell'Unione Europea e con un Governo confrontato a una grave crisi di sfiducia a seguito dell'omicidio del giornalista Kuciak, che indagava sui torbidi rapporti tra potere politico e ndrangheta.

Anche Romania e Bulgaria, pur non appartenendo formalmente al gruppo di Visegrad, fanno registrare preoccupanti derive a causa della diffusa corruzione e delle forti sperequazioni sociali che determinano spesso proteste e contestazioni da parte della popolazione e crescenti posizioni euroscettiche e filo-russe.

Ma la situazione, seppur completamente diversa, presenta aspetti preoccupanti anche in altri Paesi dell'Unione, come l'Austria dove il popolare Kurtz condivide il governo con la destra nazionalista di Strache, o l'Olanda con un governo che deve fare i conti con una forte opposizione populista guidata da Wilders.

E ancora la Spagna con un governo di minoranza alle prese con la non risolta questione catalana. A ciò si aggiunga l'incognita sulla governabilità determinata dalla recente tornata elettorale in Italia e sulle scelte che il nuovo esecutivo potrà fare in merito al rispetto dei nostri impegni nella UE.

Ma c'è di più in Germania la nuova grande coalizione, varata dopo il referendum degli iscritti socialisti, nasce con una debolezza di fondo, che sarà difficile nascondere dietro il mantra delle riforme dell'Unione europea a guida franco-tedesca. La SPD infatti si presenta come un *partner* inquieto, combattuto dalle sue contraddizioni interne e dall'ansia di rinnovamento. Per salvaguardare la sua identità, che rischia di essere fagocitata dalla Merkel, dovrà mantenere alto il tenore delle proposte politiche e talvolta radicalizzarle per non perdere spazio sia nei confronti della Linke che dell'AFD, creando inevitabili tensioni con l'approccio più conservativo di CDU/CSU, preoccupata a sua volta di una possibile erosione di consensi a destra.

L'opposizione dei giovani socialisti, nonostante il risultato netto del referendum a favore della Grande Coalizione, ha aperto un confronto generazionale che peserà sulle sorti del Governo.

La SPD ha fatto comunque di necessità virtù, ma la sua scelta sembra dettata più dalla paura di un ritorno alle urne che da una genuina convinzione o dal senso di responsabilità nei confronti del Paese, fatto valere dal Presidente Steinmeier.

Tuttavia anche in casa CDU non mancano le tensioni. Angela Merkel ha vinto il congresso con una maggioranza bulgara, ma pesa sulla sua *leadership* il risultato deludente delle ultime elezioni, che ha penalizzato soprattutto la CSU, suo principale alleato.

Nel contempo AFD, con il solo 12,5% dei voti diviene il primo partito dell'opposizione con tutte le prerogative che ciò comporta nel Bundestag a partire dalla presidenza della importantissima Commissione del bilancio e della spesa pubblica.

I *leader* dei partiti della coalizione sperano che le loro contraddizioni si risolvano in un'alleanza, scaturita più dalla ricerca di soluzioni ai loro problemi interni che dal perseguimento di obiettivi condivisi di lungo respiro. Pertanto "simul stabunt, simul cadent", ma la somma delle loro debolezze potrebbe ripercuotersi nel quadro dell'Unione deludendo le aspettative per un programma di riforme più volte annunciato, destinato invece a essere procrastinato sia per le contraddizioni interne alla coalizione che in considerazione della scadenza a distanza di un anno dell'attuale Parlamento e con esso della commissione Juncker.

In questo contesto si muovono i principali progetti di riforma, che si rifanno essenzialmente alle proposte presentate da Emmanuel Macron alla Sorbona nel Settembre del 2017 e da Jean Claude Juncker di fronte al Parlamento Europeo sempre nel Settembre dello scorso anno.

Macron propone un'Europa che garantisca la sicurezza in tutte le sue dimensioni, che rafforzi la lotta al terrorismo e assicuri la creazione di uno spazio di sicurezza e Giustizia comune.

In materia di difesa l'Unione dovrà raggiungere una capacità di azione autonoma europea complementare alla Nato; dotarsi di una forza comune di intervento, di un *budget* della difesa comune e di una dottrina comune, nonché di una forza europea di Protezione Civile per far fronte alle minacce provenienti dai cambiamenti climatici.

L'Unione dovrà rispondere alla sfida migratoria realizzando uno spazio comune di frontiere, asilo e immigrazione, con la creazione di un ufficio europeo per l'asilo, il finanziamento di programmi di formazione e integrazione per i rifugiati, senza lasciare il fardello solo ad alcuni. Un'Europa rivolta verso l'Africa e il Mediterraneo.

Un'Europa dell'Innovazione e della regolamentazione adeguate al mondo digitale.

Un'Europa come potenza economica e monetaria, che deve rafforzare e completare il mercato unico; dotata di un bilancio adeguato alle sue ambizioni, che combatta la disoccupazione e rafforzi la solidarietà sociale.

Sul piano istituzionale Macron propone di:

- rafforzare il Parlamento Europeo, eleggendo i parlamentari con liste transnazionali a partire dalle elezioni del 2019 approfittando dei 73 seggi lasciati liberi dalla Gran Bretagna, ma già su questo aspetto il Parlamento europeo ha detto no.
- una Commissione di 15 membri, invitando i grandi Paesi fondatori a rinunciare per primi al loro Commissario per cominciare.
- introdurre la dinamica delle cooperazioni rafforzate e della differenziazione.

La Nuova Europa dovrà nascere grazie all'impulso franco-tedesco, ma non solo.

Juncker da parte sua ritiene che bisogna serrare il vento nelle vele approfittando della congiuntura economica positiva. Rivendica i successi del piano che porta il suo nome per il rilancio degli investimenti con prestiti a oltre 450.000 piccole imprese e più di 270 progetti in infrastrutture per un totale di 225 miliardi di *euro*.

Sono calati i disavanzi pubblici dal 6,6% al 1,6% grazie a una disciplina di bilancio gestita senza stroncare la crescita e indica la rotta per il futuro: completare l'Unione dell'energia, della sicurezza, del mercato dei capitali, un'unione bancaria e un mercato unico digitale.

La Commissione ha presentato l'80% delle proposte; è pronta a presentare il restante 20% nei mesi restanti del suo mandato.

Rafforzare l'agenda commerciale europea, affermando gli standard ambientali e sociali, la protezione dei dati e della sicurezza alimentare.

Rafforzare i principi del libero commercio con accordi tipo Canada da estendersi anche a Australia e Nuova Zelanda.

Difendere gli interessi strategici della UE nei settori della sicurezza e difesa.

Rendere l'industria europea più forte e competitiva.

Lottare contro i cambiamenti climatici.

Assicurare la Protezione dei dati nell'era digitale. Rafforzare la lotta al terrorismo e alla radicalizzazione on line. Creare un'Agenzia europea per la Cibersicurezza.

Proteggere più efficacemente le frontiere esterne aiutando gli Stati che si trovano in prima linea, intensificare la lotta al terrorismo con la nuova Procura europea, e la creazione di una *Intelligence* europea.

Maggiore solidarietà. Politica dei rimpatri e aiuto all'Africa.

Riaffermare lo Stato di diritto e puntare a realizzare un'Unione più unita, più democratica, più forte. Combattere le disuguaglianze e in tale prospettiva Juncker propone di convocare sotto presidenza romena nel 2019 un grande Consiglio Sociale.

Sul piano istituzionale Juncker propone la istituzionalizzazione del meccanismo europeo di stabilità con l'obiettivo di ri-

durre e condividere i rischi. Attribuire le funzioni del Ministro dell'economia a un Commissario con la carica di V. Presidente e Presidente dell'Eurogruppo, responsabile di fronte al Parlamento Europeo, ma si dichiara contrario a strutture parallele o a un Parlamento separato per la zona *euro*. Rafforzare il processo decisionale delle votazioni a MQV. Legiferare di meno e legiferare meglio. Procedere a 27.

Ma sul piano istituzionale le proposte più articolate sono quelle provenienti dal PE e in particolare contenute in tre risoluzioni, del PE:

La Risoluzione Brok e Bresso prevede che :

il Consiglio dei ministri sia trasformato in una vera seconda camera e le sue configurazioni in organi preparatori, sulla falsariga del funzionamento delle Commissioni del Parlamento europeo,

ogni Stato membro indichi per la nomina a Commissario europeo almeno tre candidati di entrambi i sessi,

il Consiglio passi veramente al voto a maggioranza qualificata, ove possibile conformemente ai trattati, al fine di evitare il blocco di importanti progetti legislativi e accelerare il processo legislativo, e un Consiglio dei ministri della Difesa permanente sia istituito, allo scopo di coordinare le politiche di difesa degli Stati membri.

La Risoluzione Verhofstadt propone:

la creazione di un Ministro delle Finanze della zona *euro* e il potere alla Commissione europea di formulare e attuare una politica comune economica dell'UE, sostenuta da un bilancio della zona *euro*,

una sola sede per il Parlamento europeo;

la riduzione sostanziale del Collegio dei Commissari UE, compresa la riduzione del numero dei vicepresidenti a due;

consentire ai cittadini europei di ogni Stato membro di votare direttamente i candidati dei partiti politici europei per il Presidente della Commissione, attraverso una lista europea.

La Risoluzione Boge a sua volta propone:

una capacità fiscale costituita dal Meccanismo europeo di stabilità (ESM) e una specifica capacità di bilancio supplemen-

tare per la zona *euro*, finanziato dai suoi membri, come parte del bilancio UE,

un Fondo monetario europeo (che dovrebbe svilupparsi gradualmente al di fuori dell'ESM), con capacità di prestito adeguate e con un mandato ben definito per assorbire gli *shock* economici,

un codice di convergenza: cinque anni per soddisfare i criteri di convergenza in materia di fiscalità, mercato del lavoro, investimenti, produttività e coesione sociale.

Non manca quindi il materiale di riflessione, ma bisogna tenere conto dei problemi principali che la UE dovrà affrontare in questo scorcio di legislatura.

In primo luogo l'agenda non può prescindere dal problema britannico per quanto riguarda il tipo di accordo che dovrà essere stipulato dopo la Brexit.

Soluzione Norvegia, soluzione Canada o una soluzione *sui generis*.

Il negoziato nella sua fase finale sarà caratterizzato da difficoltà politiche non di scarso rilievo, che potrebbero comportare anche un cambiamento di rotta nel Regno Unito, con la possibilità di un nuovo referendum nel caso in cui l'opposizione a Westminster contro Theresa May dovesse crescere e raggiungere la quota di 48 parlamentari che potrebbero chiedere di sfiduciare il *premier*.

Ma al di là di questo l'Unione dovrà affrontare il problema della riduzione nel bilancio determinata dall'uscita del Regno Unito. Una somma che si aggira tra i 10 e i 15 miliardi.

Chi conosce i meccanismi comunitari sa bene quanto complesso e difficile sia il negoziato per ripartire tra gli Stati membri il peso delle somme venute meno e ancor più prevedere un aumento del bilancio comunitario.

L'altro problema caldo che l'Unione dovrà affrontare è quello migratorio.

Le politiche da adottare, la ripartizione dei rifugiati, le politiche di contrasto alla immigrazione illegale, le politiche di sviluppo e assistenza ai Paesi africani maggiormente coinvolti dai flussi migratori pongono problemi sensibili e divisivi per molti Stati membri

Non mi soffermo sui problemi di *governance* economica, salvo per sottolineare che tra i criteri da prendere in considerazione per la valutazione del rispetto dei parametri fissati dal *fiscal compact* non è stato sufficientemente approfondito quello del debito implicito che vede l'Italia in una situazione di grande vantaggio rispetto alla stessa Germania, grazie alle riforme varate per il sistema pensionistico e sanitario.

Il debito pubblico italiano è il secondo più alto d'Europa dopo quello della Grecia cresce di giorno in giorno e preoccupa il governo e Bruxelles. Ma il cosiddetto debito implicito - che è dato dagli impegni futuri dello Stato in materia di previdenza, sanità e assistenza - ci mette in una luce migliore.

Aggregando debito pubblico esplicito (quello di cui sentiamo parlare tutti i giorni e che è arrivato al 132% del Pil) e debito pubblico implicito, l'Italia si posiziona tra i primi Paesi d'Europa, lasciandosi anche la Germania alle spalle. Per il nostro Paese, infatti, l'aggregato tra debito esplicito e implicito è al 57%, mentre quello tedesco arriva quasi al 149%.

Secondo la fondazione tedesca *Stiftung Marktwirtschaft*, l'Italia si trova ai primi posti ed ha numeri nettamente migliori di quelli dei grandi Paesi Ue, come la Francia che ha un debito aggregato del 291% e la Spagna che arriva al 592%. La media Ue è del 266%.

Sono i dati riportati dal Presidente dell'Inps Tito Boeri in un incontro dal titolo «Esplicitare il debito implicito», a cui ha partecipato anche il professore Laurence Kotlikoff della *Boston University* che ha condotto numerosi studi sul tema.

I governi francesi e tedesco si presentano a forte trazione europeista e molto probabilmente Merkel e Macron porranno sul tavolo alcune proposte, che tuttavia non potranno portare a risultati tangibili in questa fase elettorale, ma che potranno costituire un manifesto per il dopo.

Basti pensare alla presa di posizione degli otto Paesi nordici (Olanda, Svezia, Finlandia, Irlanda, Danimarca, Estonia, Lettonia, Lituania) per comprendere quanto lungo e difficile sia il cammino delle riforme. In sostanza i predetti Paesi dicono no all'Unione dei trasferimenti, no al bilancio comune dell'Eurozona

e tantomeno a un Ministro delle Finanze, rispetto inflessibile del *fiscal compact*, nessun nuovo trasferimento di sovranità e competenze a Bruxelles.

Le uniche riforme accettabili: l'Unione bancaria e, un giorno quella dei mercati finanziari; la trasformazione del Mes, il meccanismo europeo di stabilità in un Fondo monetario europeo, ma con «poteri decisionali saldamente nelle mani degli Stati nazionali».

Nulla di più. Non poteva essere più chiaro il messaggio a Parigi e a Berlino, che con la fine della lunga paralisi politica in Germania ora sognano di far ripartire il motore franco-tedesco per far avanzare un ambizioso piano di riforme in Europa: non potete decidere da soli il futuro della Ue e dovrete misurarvi con un fronte agguerrito contrario al mantra del «più Europa» professato da Macron.

Le proposte che verosimilmente saranno poste sul tavolo saranno quelle relative al completamento dell'Unione bancaria, alla creazione di un Ministro delle finanze della zona *euro* unitamente al conferimento alla Commissione del potere di formulare e attuare le linee di una politica comune, sostenuta da un bilancio della zona *euro*, nonché la istituzionalizzazione del Meccanismo europeo di stabilità nella prospettiva di risolvere l'endide riduzione /condivisione dei rischi, come ha sottolineato Lorenzo Bini Smaghi con le sue articolate critiche al documento presentato dai quattordici economisti francesi e tedeschi.

A queste potranno aggiungersi proposte relative al rafforzamento del Parlamento europeo, come la creazione di liste transnazionali, nonostante la prima bocciatura da parte del PE, la possibilità di unificare la carica di Presidente della Commissione europea con quella di Presidente del Consiglio, una migliore definizione degli *SpitzKandidaten*, il ricorso alle clausole passerella per aumentare i casi di votazione a maggioranza soprattutto per quanto riguarda emigrazione e asilo.

Resta aperta poi la possibilità di *cooperazioni rafforzate*. Quella varata per la difesa con la PESCO è un passo avanti, ma non si può dire che sia una vera *cooperazione rafforzata* in quanto vi hanno aderito 25 Paesi su 27 e mi domando se tutti

siano in grado di rispettare i criteri previsti dal *Protocollo sulle cooperazioni rafforzate permanenti*, l'assistenza sanitaria.

Si tratta di proposte che si muovono strettamente nel quadro del Trattato di Lisbona, perchè nell'attuale congiuntura non appare ipotizzabile una riforma organica degli attuali trattati, come auspicato da alcuni. Nè sarà facile raggiungere il consenso per passi ambiziosi nell'anno che precede le elezioni, tanto più che i Paesi membri saranno polarizzati dal negoziato (già in corso, come dimostrano i recenti avvicendamenti alla BCE) per il rinnovo delle più importanti cariche delle istituzioni europee, che investirà Presidente della Commissione, Presidente del Consiglio, Presidente del Parlamento europeo, Presidente della BCE, Alto rappresentante.

Per capire come vanno le cose basta pensare al dibattito avviato nel recente Consiglio europeo su tre aspetti cruciali.

Sulle prospettive finanziarie pluriennuali il dibattito è stato del tutto preliminare e nonostante l'urgenza rappresentata dalla Commissione, anche alla luce del venir meno del contributo britannico, sarà difficile prevedere che il negoziato sia concretamente avviato prima della costituzione del nuovo PE e della nuova Commissione. Comunque si sono già delineati gli schieramenti contrapposti tra contributori e beneficiari netti, sostenitori delle politiche di coesione e Pac e sostenitori delle nuove politiche, come ad esempio quella migratoria, per la quale qualche spiraglio si è aperto.

Sugli aspetti istituzionali è stata discussa la proposta relativa alla composizione del nuovo Parlamento europeo, che dovrebbe essere ridotto da 751 a 705 membri, utilizzando solo 27 dei 73 seggi britannici da distribuire con proporzionalità progressiva in base all'evoluzione demografica nei vari Paesi. Un percorso piuttosto difficile, se ricordo quanto accadde la volta precedente per la distribuzione di un seggio in più all'Italia.

Il Consiglio europeo ha infine tenuto a chiarire, in aperta contrapposizione al PE, che la procedura della nomina del Presidente della Commissione attraverso gli *SpitzenKandidaten* non può essere considerata automatica, riservandosi così il diritto dell'ultima parola che gli conferisce il Trattato.

In questo quadro appare ineludibile per l'Italia prepararsi da una parte a un duro negoziato per mantenere alcune posizioni di vertice nelle istituzioni europee, che difficilmente potrà essere favorevole come quello attuale se non altro per semplici motivi di opportunità di avvicendamento nelle cariche, e dall'altra a non perdere contatto con Francia, Germania e Spagna che potrebbero imprimere qualche accelerazione con *cooperazioni rafforzate* o iniziative ristrette al processo di integrazione europea.

Uno dei settori dove sarebbe necessario lanciare una forte iniziativa con una *cooperazione rafforzata* sarebbe quello dell'Europa sociale. Una Shengen sociale in grado di dare risposte credibili al problema della disoccupazione specialmente giovanile, la povertà, l'esclusione sociale, la disuguaglianza, dove l'Italia potrebbe farsi promotrice.

Tuttavia, il cammino per il nostro Paese è reso ancor difficile dai nodi che la formazione di un nuovo esecutivo comporta. Una questione non solo di numeri, ma anche di approcci divergenti alla *governance* europea.

Le elezioni europee che si affacciano ormai all'orizzonte rappresenteranno, non solo per l'Italia ma per tutti i Paesi membri il banco di prova delle varie formazioni politiche su come concepire la futura Unione.

In particolare i partiti della sinistra in crisi in tutta Europa, fatta eccezione per il *Labour* di Corbyn destinato tuttavia a uscire dal PE con la *Brexit*, dovranno cercare di presentare una diversa concezione della *governance*, per attuare quelle politiche di sviluppo sociale che superino le disuguaglianze crescenti tra i diversi strati della popolazione e tra le generazioni.

Si tratta di una sfida cruciale dalla quale dipenderà il futuro del nostro Continente, destinato altrimenti a spaccarsi tra Nord e Sud, tra Est e Ovest.

Rocco Cangelosi

# EVITARE CHE LA LUCE SI SPENGA SUL LIBERALISMO OCCIDENTALE

di Mario E. Maiolini

*Margaret Macmillan ha intitolato i suoi due volumi sugli avvenimenti che condussero alla Prima Guerra Mondiale “Quando la luce si spense sul mondo di ieri”. Così infatti si espresse Lord Grey la sera in cui la consegna dell’ultimatum austriaco risvegliò la diplomazia europea dall’illusione che la crisi apertasi il 14 agosto 1914 potesse rientrare come più volte era accaduto negli ultimi decenni”. Pag 921 vol ii.*

Edward Luce scrive nel suo “*The retreat of Western Liberalism*” che l’egemonia del mondo occidentale è in declino insieme ad una incipiente crisi della democrazia liberale.

Citiamo l’autoritarismo di Putin, di Erdogan, di Maduro, di Duterte... per arrivare al Primo ministro ungherese Orban e al Vice Cancelliere austriaco Strache (e in Europa ci fermiamo qui escludendo la Polonia) per poi toccare l’Egitto di Al Sisi, l’Arabia Saudita del Principe Ereditario Mohamed bin Salman e concludere con la Cina.

Martin Wolf, sul *Financial Times* del 3 Gennaio c.a. aggiunge che la globalizzazione a trazione occidentale è giunta alla fine. Ed infatti molti sono dell’opinione che la globalizzazione – così come è oggi – non assomiglia affatto a quel modello di fine anni del novecento, quando fu bandiera di progresso per tutti (specialmente per i Paesi occidentali) e chimera per quei Paesi in via o in speranza di sviluppo che si affollavano alle porte del

*L’Ambasciatore MARIO E. MAIOLINI ha ricoperto importanti incarichi in Italia e all’estero, fra cui quelli di Direttore Generale per le Americhe, Ambasciatore a Riad, Messico e Ginevra. Presidente della Commissione Disarmo dell’Assemblea Generale dell’ONU, Vice Governatore del Sud Iraq durante il Governo provvisorio.*

benessere e della supremazia dell'*Hard power* americano e del *soft power* europeo.

A sua volta "The Economist" del 27 Gennaio c.a., in un suo editoriale tratta lo stesso tema e prende spunto da un recente libro di Patrick Deneen (professore all'Università Notre Dame negli USA) e dal mantra che ha guidato il recente *World Economic Forum* di Davos.

Il primo asserisce che è in atto un progressivo naufragio del liberalismo per la divaricazione che si è prodotta fra i suoi valori fondamentali (libero mercato, uguaglianza di opportunità, diritti civili) e la realtà delle condizioni sociali del popolo.

Il secondo, alla ricerca di conciliare il vecchio col nuovo, ha sintetizzato il suo obiettivo nella frase "*creating a shared future in a fragmented world*". Scopo che è considerato da Deneen difficile, perché il liberalismo non sarebbe in grado di riformare se stesso.

Riformare forse no, possiamo chiosare, ma difendere se stessi da uno sgretolamento progressivo è una esigenza che la potenza "già beata possidente" avverte distintamente. L'America sente da tempo (e sul tema sono pieni scaffali e librerie) l'incalzare delle nuove forze: migrazioni massicce alla ricerca di un indispensabile sussistenza e di un difficile benessere, automatismo e robotizzazione, eludenti e pericolose forze cibernetiche, nuovi strumenti di guerra (vedi *The Economist* del 27 Gennaio c.a.) che permettano l'uso selettivo e graduale di un attacco nucleare per contrastare la proliferazione tradizionale e la capacità di deterrenza acquisita da Paesi pronti al rischio pur di procurarsi un nuovo e migliore *status* nella geopolitica mondiale.

L'America ha percepito distintamente tutto questo, indipendentemente dal fatto che abbia vinto il Signor Trump e non la Signora Clinton. Trump lo ha portato alla superficie con brutalità, ma non con meno verità e legittimità. Sono gli interessi di una potenza che ha creato possibilità e ambiti di sviluppo e convivenza per il mondo emerso dal secondo conflitto mondiale e durato validamente ben oltre il crollo del comunismo, al punto di far immaginare "la fine della storia", e che vede che quel sistema è divenuto o sta divenendo per se stesso un vero "cavallo di Troia".

La libertà degli scambi ha portato al non rispetto della proprietà intellettuale, le tecnologie militari inventate sono divenute una minaccia per l'inventore, la democrazia diffusa nel mondo è in ritirata in quanto soppiantata da modelli apparentemente più efficaci per raggiungere benessere e progresso.

La graduale rinuncia a interi settori produttivi per trasferirli altrove ha portato a sacche di disoccupazione che non possono essere facilmente eliminate o riconvertite secondo la logica fideistica del sistema capitalistico. La prorompente migrazione di milioni di individui provoca problemi di convivenza sociale, di contrasto culturale, di ghettizzazione e di non accettazione dei valori delle società riceventi.

Se poi gli americani volgono lo sguardo alle dinamiche della politica estera, notano che la politica dei "*no boots on the ground*" e del "*disengagement*" ha portato sì a dei vantaggi (che molti non vedono) ma anche ad un accerchiamento da parte iraniana (l'arco sciita che si è consolidato dal Libano, alla Siria, all'Iraq) di alcuni fondamentali alleati quali Israele, Arabia Saudita, Giordania, Egitto e alla esclusione della potenza americana da aree tradizionali quali il Libano e recenti quali l'Iraq, il quale è costato uomini e dollari e prestigio.

L'Accordo Iran-Cinque+ 1 è vero che ha disinnescato dal pericolo della nuclearizzazione una zona del mondo carica di tensioni, ma non ha del tutto eliminato una potenziale capacità nucleare militare di Teheran e non ha impedito che le risorse finanziarie scongelate dall'Accordo andassero a beneficio di gruppi economici, militari e religiosi (le cosiddette "fondazioni") del regime iraniano e per sostenere lo sforzo militare degli Ayatollah in Iraq, Siria, Libano e non già per migliorare il tenore di vita di una popolazione ove è alta la povertà e la disoccupazione, come è sentita la necessità di una esistenza più libera da vincoli religiosi e politici.

Per comprendere appieno certe irritazioni americane non è fuori luogo ricordare la reazione dei Paesi europei - meglio dei Paesi dell'Unione Europea - di fronte a questa serie di scossoni dell'ordine mondiale, soprattutto quelli che riguardano gli equilibri politico-militari.

Si tratta di una reazione ben diversa da quella americana e variegata quanti sono i 27 Paesi membri dell'Unione. Per questi ultimi la forte tensione che si è creata fra Stati Uniti e Corea del Nord non deve far desistere Washington dal tentativo di trovare una soluzione diplomatica-negoziale, piuttosto che ricorrere ad un attacco militare e forse nucleare: ma a parte questo forte auspicio non si registrano significativi interventi europei.

Diverso è il caso della severa condanna da parte del Presidente americano dell'Iran e della vigenza dell'accordo concluso dai 5+ 1. Per i Paesi europei l'Iran è importante per i molteplici riflessi commerciali e gli investimenti e per una sorta di propensione per il "quieta non movere" che tende a mitridatizzare il consolidamento del cosiddetto "arco sciita".

A loro volta le relazioni dei maggiori Paesi europei con la Russia non sono certo così burrascose e confuse come quelle della nuova Amministrazione statunitense, che era iniziata con una volontà di miglioramento per poi precipitare nella confusione e nell'isterismo del *Russiagate*.

Per Germania, Francia, Italia e Spagna i rapporti con Mosca sarebbero da migliorare, nonostante la spina della questione ucraina e nonostante che Paesi nordici, baltici e Polonia remino vigorosamente contro. E questo non solo perché i rapporti economici sono divenuti importanti e vincolanti (leggasi idrocarburi), ma perché la nostra storia è profondamente permeata dal ricordo del "concerto delle potenze" che non sempre fu tranquillo, ma che assicurò anni di pace alla vecchia Europa. Aggiungasi l'affinità culturale maturata dal settecento al novecento e sopravvissuta al comunismo e alle tensioni di oggi.

Per quanto concerne la Cina, accusata dalla presidenza Usa di conquistare con pratiche "scorrette" parti rilevanti dei mercati mondiali e dello stesso mercato americano, gli europei la pensano diversamente: niente minacce o ritorsioni commerciali. La sua storica prudenza e in genere la gradualità con cui la Cina persegue i suoi obiettivi ne fanno un *partner* con cui trattare con cautela in una prospettiva di crescenti interscambi e di investimenti di cui gli europei hanno pressante bisogno. E forse si può dire che l'Europa ha fiducia nelle proprie abilità diplomati-

che e negoziali che hanno consentito di superare non poche asperità.

In breve, si può azzardare l'ipotesi che l'Europa, rispetto al nuovo che avanza, stia adottando un atteggiamento di "wait and see" che invece l'America vuole subito fermare e contrastare. Da qui l'affermazione di Trump: "We have made other countries rich while the strength and confidence of our country has dissipated over the horizon". (vedi Eliot Cohen in *Foreign Policy* di Marzo - Aprile, pag 2).

I punti di preoccupazione per l'America e di dissenso con la Comunità internazionale sono numerosi (aggiungiamo, a quelli citati prima, la denuncia dell'accordo di Parigi sul clima, l'accusa agli europei sulla ripartizione degli oneri dell'Alleanza Atlantica, la preoccupazione di questi ultimi per non aver Trump ricordato la validità dell'articolo 5 del Patto Atlantico, la denuncia dei grandi Accordi commerciali *in fieri* o l'auspicio di denuncia del Nafta, il muro di separazione col Messico, le misure anti migratorie anti islamiche e la decisione di spostare a Gerusalemme l'Ambasciata americana in Israele).

Come spesso accade nella storia, quando i mutamenti negli equilibri politici e sociali assumono dimensioni inusuali, il nuovo che incalza fa offuscare la percezione dei vantaggi acquisiti. Nel caso: settanta anni di pace mondiale, prosperità di un accresciuto livello degli scambi, facilità di movimento, diffuso rispetto dei diritti umani, consolidamento di pratiche e Governi democratici (questi ultimi hanno toccato in alcuni decenni affermazioni senza precedenti), benessere fra Paesi e fra individui che mai la storia aveva registrato.

Ora però la ricchezza di pochissimi ha condannato milioni di individui a livelli minimi di reddito e alla distruzione della classe media, quella borghesia che è l'asse portante del consenso della democrazia. E quindi sarebbe innaturale negare questo e dare a Trump la colpa di aver sovvertito l'ordine mondiale e di aver creato le premesse per contrasti e forse - come molti paventano- conflitti.

Fare di Trump - come la stampa europea e quella che si definisce "benpensante" americana usano fare ogni giorno - un

bersaglio di derisione e critica, al punto di accusarlo di “aver pregiudicato la sicurezza dell’America” è forse andare oltre i limiti consentiti. Qui non consideriamo difetti comportamentali ed esagerazioni di linguaggio. Questo verdetto lo consoliderà il tempo e lo daranno in tutta autorità gli americani nelle elezioni di “mid term”. Vogliamo solo evidenziare che è legittimo e naturale evitare che il deterioramento di alcuni equilibri politici, economici e militari raggiungano punti pericolosi, vicino a momenti di conflitto fra classi sociali e Paesi, dando ad una parte uno strapotere che la democrazia liberale ha saputo evitare o almeno moderare.

Il Presidente Trump ha messo in moto una reazione che di certo non è destinata a spostare indietro le lancette dell’orologio, ma ha svegliato l’attenzione sui problemi che affliggono le società occidentali e a far sì che tutte, anche quelle del mondo nuovo, cerchino un rimedio a quella frantumazione dei rapporti internazionali che ha evidenziato Davos.

Dicendo frantumazione non si ignora che la comunità internazionale ha sempre avuto delle divaricazioni al suo interno e che momenti di relativa convivenza pacifica e omogeneità sono stati rari: dopo il Congresso di Vienna del 1815, dopo il Congresso di Berlino del 1878, dopo la caduta del *muro di Berlino* del 1989 e dopo la prima guerra del Golfo del 1991 (il “Nuovo Ordine” mondiale di Bush padre).

Ora però la frammentazione è particolarmente evidente. Un vero processo di frantumazione delle alleanze è iniziato - cerchiamo di fissare una data - con le gratuite offese del Presidente delle Filippine (da sempre prima fedelissimo alleato degli Stati Uniti) al Presidente Obama; con la sfida del Primo Ministro Nethanyahu alla Presidenza USA con il suo discorso al Congresso, nonostante il parere negativo della Casa Bianca. Su un altro scacchiere la Corea del Nord, con la sua sfida nucleare agli Stati Uniti, non ha certo agito secondo gli indirizzi e auspici di Pechino.

Ma l’elenco è molto più lungo a sfavore dell’America: la Turchia ha congedato la sua vecchia monolitica fedeltà alla Nato e si

è schierata a favore di Mosca e dell'Iran, dopo il fallito colpo di Stato del Luglio 2016, nel momento cruciale della crisi irachena, per poi ora abbandonare gli uni e gli altri sulla questione dell'*enclave* curda in territorio siriano.

Ankara ha persino aperto un contenzioso con Berlino in tema di voto della minoranza turca in Germania e di ospitalità al contingente militare tedesco nella base militare di Incirlik.

Il dossier Europa-Turchia è oggi spinoso come mai negli ultimi cento anni di storia.

Il Qatar ha sfidato impunemente il Consiglio di Cooperazione del Golfo - e in primis l'Arabia Saudita - confermando e consolidando i suoi rapporti con Teheran e ignorando la serietà del dissidio politico e religioso che divide sciiti e sunniti.

Inoltre non si può ignorare il contrasto Stati Uniti-Venezuela (più grave e delicato di quello Venezuela-Unione Europea) quasi in concomitanza con le chiusure prima e riapertura, subito dopo la elezione del nuovo Presidente americano, del dissidio Avana- Washington.

La stessa Unione Europea vede molti dei suoi membri già parte dell'Est comunista adottare un corso autoritario, che coinvolge l'Austria *felix* e pacifica ma non più in sintonia con i valori democratici del nocciolo originario della Comunità europea. Al tempo stesso i membri nordici e baltici della Nato e della U.E - più la Polonia - hanno adottato un atteggiamento anti russo che non è proprio in sintonia con la maggioranza dei Paesi membri dell'Unione.

Questo "rompete le righe" ha avuto inizio con la politica di Obama, che ha puntato sul rafforzamento economico dell'America, premessa indispensabile per una sua forza, ma anche ha dato poi la sensazione che gli Stati Uniti si fossero messi in ritirata nel mondo, salvo che in Asia.

La nuova Amministrazione con il discorso dell'Aprile 2017 aveva quasi dato l'impressione di essere su una linea isolazionista vecchia maniera: "The countries we are defending must pay for the cost of this defense, and if not, the US must be prepared to let these countries defend themselves".

Ma la realtà dei comportamenti sta mostrando una Ammini-

strazione molto impegnata all'estero: sono aumentati gli stanziamenti di uomini e mezzi in Iraq, Afganistan e in Siria, sono aumentate le spese militari, il cui incremento unito alla spesa per opere pubbliche in patria darà spinta all'economia. Ed è stato confermato il bilancio per l'ammodernamento delle forze militari e nucleari già avviato da Obama.

Vi sono quindi tutte le premesse per smentire derive isolazionistiche e per vedere una America intenzionata a non perdere il suo ruolo di campione delle democrazie occidentali. Il ruolo dell'U.E., da parte sua, dovrebbe essere quello di prenderne atto e di non approfondire la tentazione di fare da soli.

“Colgo questa occasione per rispondere al gentile collega dell'Ambasciata di Francia Felix Buttin e alle sue osservazioni pubblicate sul nu. 183 di *Affari Esteri* in tema di Libia, che si rifanno al mio articolo “Libia: qualcosa è cambiato nella politica estera italiana”, apparso sul nu. 182 di questa Rivista.

In primo luogo apprezzo l'impegno e la tenacia con cui il collega dell'Ambasciata di Francia si adopera - e gliene rendo onore - per dissipare eventuali ombre che possano offuscare i fondamentali buoni rapporti fra Parigi e Roma.

Accolgo inoltre di buon grado la correzione di alcune date che hanno contrassegnato le iniziative diplomatiche della nuova Presidenza francese, che hanno suscitato, nel loro complesso, aspettative, speranze e interesse in Europa e in particolare in Italia.

Devo però sottolineare che le dieci pagine portate dal collega a sostegno delle sue affermazioni iniziali, non muovono di un'acca la sostanza delle argomentazioni del mio articolo. Cioè che dopo i tragici e oscuri fatti che hanno portato alla caduta di Gheddafi e ad una frattura del consenso societario raggiunto inizialmente sulla “Primavera araba” in Libia, gli interessi italiani in quel Paese sono stati gravemente pregiudicati non solo e tanto a vantaggio di altri membri della Comunità Internazionale a noi vicini, quanto a profitto di altri che tradizionalmente erano stati estranei all'area.

Soprattutto hanno aperto un Vaso di Pandora che ha innescato eventi che minacciano la sicurezza della stessa Europa e

che giustificano l'azione diplomatica del Governo italiano che tende a comprendere come meglio difendere i nostri interessi, capire la situazione attuale e costruire un migliore futuro per la Libia in cooperazione con i nostri alleati dell'U.E. e della Nato. L'Italia intende mantenere l'indipendenza e integrità territoriali della Libia.

Mario E. Maiolini

# ITALIA E UNIONE EUROPEA IN UN MONDO IN PERICOLO

a cura del Circolo di Studi Diplomatici  
e del Centro Studi Aperta Contrada

**N**oi, cittadini italiani ed europei, siamo oggi di fronte ad un problema politico, giuridico, economico di enorme rilievo. Ci sono persone, movimenti politici, governi che mirano ad indebolire e ridurre l'Unione Europea. In un mondo così difficile, segnato da autoritarismi, minacce, egoismi, la nostra civiltà deve esprimersi in tutta la sua forza, in tutto il suo impegno civile e culturale.

Il Circolo di Studi Diplomatici, con gli Ambasciatori suoi soci, e ApertaContrada, centro di studi che ha avuto il nome della misteriosa isola dell'ultimo atto del Faust, *Offene Gegend*, sono qui insieme per tutelare questo grandissimo focolaio di civiltà, che è l'Europa.

A questo fine, abbiamo preparato un documento comune, che presentiamo.

## 1) *Perché l'Europa*

### *Motivazioni vecchie e nuove*

Le ragioni che, dopo la seconda guerra mondiale, determina-

*Il Circolo di Studi Diplomatici è un'Associazione fondata nel 1968 da un ristretto gruppo di Ambasciatori con l'obiettivo di non disperdere le loro esperienze e competenze dopo la cessazione del servizio attivo, costantemente ampliata e rinnovata attraverso la cooptazione di funzionari diplomatici giunti all'apice della carriera nello svolgimento di incarichi di alta responsabilità a Roma e all'estero.*

*Aperta Contrada è un Centro Studi che da otto anni pubblica una rivista, esclusivamente digitale, con articoli e riflessioni in un ampio spettro di materie di intensa rilevanza istituzionale e sociale. Con il tempo, è diventata un luogo di incontri, discussioni e approfondimenti, cui hanno dato il loro contributo studiosi e protagonisti della società su temi di diritto, economia, politiche del territorio.*

rono l'avvio del processo di integrazione europea sono oggi rafforzate dall'evoluzione dei rapporti e degli equilibri internazionali.

Si trattava allora di stabilire un ordine che garantisse la ricostruzione, la pace e la prosperità in un continente distrutto e con un ruolo nel mondo fortemente ridimensionato.

Occorreva porre i presupposti per prevenire, con la riconciliazione e la cooperazione per obiettivi comuni, e quindi diversamente da quanto fatto nel primo dopoguerra, che la Germania tornasse a essere un problema al centro di un'Europa sulla quale si profilava intanto la minaccia sovietica, contenuta dalla forte presenza politica, economica e militare degli Stati Uniti, anche questo diversamente da quanto si era verificato dopo la prima guerra mondiale.

Il percorso incrementale avviato con la CECA proseguì, dopo il fallimento della CED e la comprensione dell'inevitabilità del processo di decolonizzazione, con le tappe successive della CEE, dei suoi allargamenti e dell'ampliamento delle sue competenze, che portarono a livelli mai raggiunti di prosperità e di certezza della pace in Europa, sia pure al prezzo di una diluizione della sua vocazione federale.

Con la fine dell'URSS e della guerra fredda, seguita dall'unificazione tedesca e dalle crisi nelle periferie sottratte ai controlli dell'equilibrio bipolare a partire da quella immediatamente prossima dei Balcani, si determinò l'esigenza di una maggiore integrazione economica, e in prospettiva politica, tra il gruppo di Paesi che decisero di accelerare l'adozione della moneta unica, prospettata sin dall'inizio del mercato comune quale suo necessario complemento, accompagnata da un assorbimento nell'UE dei Paesi dell'Europa centro-orientale già parte del blocco sovietico per garantirne la stabilità.

Quest'ultimo sviluppo portò tuttavia a un ulteriore freno alla spinta verso una unione sempre più stretta determinando di fatto sin da allora un processo di integrazione a più velocità (l'Eurozona e il resto), seppure in un contesto istituzionale unico.

I rischi di divaricazione che i timori per l'unificazione tedesca e le crisi balcaniche configuravano furono scongiurati. Ma l'Eurozona dovette progressivamente affrontare i problemi po-

sti dalle disomogeneità economiche al suo interno e dalla mancanza di un governo comune dell'economia, coerente con l'unione monetaria.

### *Alla prova delle evoluzioni del quadro complessivo*

Parallelamente, i mutamenti nella divisione internazionale del lavoro e nelle catene del valore dovuti alla globalizzazione e alle nuove tecnologie portavano alla rapida crescita di potenze emergenti, soprattutto in Asia, con un ruolo preponderante assunto dalla Cina.

È nato così un mondo multipolare e interpolare con grandi attori di dimensioni continentali e ambizioni globali, nel quale i Paesi europei, inclusi i maggiori per dimensioni economiche, come la Germania, o aventi deterrenza nucleare e status di membro permanente del CdS dell'ONU, come la Francia e la Gran Bretagna, sarebbero condannati all'irrilevanza se non fossero parte di un soggetto coeso e con proprie capacità anche in materia di politica estera e di sicurezza.

### *Le ragioni del disagio*

Gli effetti di una globalizzazione non controllata, con pronunciati fenomeni di *dumping* sociale, ambientale e fiscale sono stati molteplici. Centinaia di milioni di persone sono uscite dalla povertà, seppure spesso in un contesto di crescita squilibrata e di disuguaglianze e discriminazioni alimentatrici di conflitti e movimenti di popolazioni.

Ma la globalizzazione ha anche inciso sulle condizioni di fasce di popolazione nelle economie mature, che hanno contemporaneamente subito gli effetti di una rivoluzione tecnologica nella quale competenze e ruoli sono stati emarginati dai nuovi processi produttivi.

E ciò mentre politiche europee inadeguate di fronte alla crisi economica e finanziaria nata nel 2008 negli Stati Uniti ed aggravata in Europa dalle enormi dimensioni del debito pubblico in alcuni Paesi hanno accelerato la riduzione delle protezioni sociali

costruite nei decenni precedenti e diventate meno sostenibili.

A questo disagio hanno inoltre contribuito le conseguenze dei conflitti mediorientali in termini di terrorismo e di flussi migratori che si sono aggiunti a quelli dall'Africa e dall'Asia meridionale, determinati da precarie condizioni politiche e di sicurezza, da disastri ambientali e cambiamenti climatici, da squilibri destabilizzanti nella crescita e da differenziali demografici ed economici tra Nord e Sud del mondo.

Sul piano politico ciò ha alimentato movimenti anti-sistema nazionalisti e xenofobi, che contestano radicalmente globalizzazione e integrazione europea e propugnano il ritorno a sovranismi nazionali.

### *Perché non si può tornare indietro*

In questo contesto, nel quale alcuni cruciali problemi possono essere affrontati soltanto a livello globale, diventa sempre più necessaria una unione sempre più stretta tra i Paesi disposti a farne parte - che chiaramente non sono tutti i 27 - sui piani economico, finanziario, fiscale, della gestione dei flussi migratori e delle frontiere, del rilancio di negoziati commerciali diretti a regolare i processi di globalizzazione per non subirne gli effetti negativi (e quindi a promuovere la progressiva universalizzazione di standard sociali, ambientali, sanitari e fiscali).

Lo stesso vale per la politica estera, della sicurezza e della difesa. E ciò nella consapevolezza delle divergenze esistenti, che vanno composte, e delle remore a maggiori condivisioni di sovranità particolarmente complesse soprattutto sugli ultimi punti indicati.

Un ritorno indietro con la riproposizione di illusorie sovranità nazionali sotto la guida di forze nazionaliste, oltre a determinare i gravi danni economici e sociali illustrati nei paragrafi successivi, produrrebbe con protezionismi e chiusure identitarie divisioni e tensioni con rischi di nuovi conflitti scongiurati in quasi 70 anni di processo integrativo.

Il pericolo crescente di una stagione delle relazioni internazionali in cui gli strumenti di regolazione alla base dell'ordine realizzato dopo il secondo conflitto mondiale vengono messi in

discussione proprio dal *leader* del Paese che ne era stato il principale fautore rafforza questa consapevolezza dalla quale trae origine il presente documento.

È responsabilità dell'Unione Europea contribuire a salvaguardare la libertà del commercio internazionale nell'ambito di regole che assicurino la corretta concorrenza.

## 2) *La vita fuori dall'Unione*

Ormai ci siamo abituati, e non ce ne accorgiamo più. Ma se vivessimo in un contesto diverso da quello dell'Unione Europea la nostra esistenza, come Paese e come singoli cittadini, sarebbe molto più complicata e difficile.

Dovremmo rinunciare a molte cose, a cominciare dalla libera circolazione. Da quest'ultima non deriva solamente la libertà di viaggiare in Europa senza l'ingombro del passaporto. Ne deriva il diritto per i lavoratori di ricevere in qualunque Paese membro lo stesso trattamento dei lavoratori nazionali, per le persone che svolgono attività indipendenti di esercitarle liberamente all'interno dell'Unione, per i prestatori di servizi di estendere la loro offerta in tutti gli Stati membri. Sono gli elementi costitutivi del Mercato Interno.

Ma il processo di integrazione europea racconta anche una storia più alta, più nobile, la storia delle libertà e dei diritti conferiti, in maniera crescente nel tempo, ai cittadini degli Stati membri, oggi cittadini europei.

L'affermazione delle libertà economiche e la realizzazione del Mercato Interno hanno consentito di introdurre progressivamente, in una "comunità" di Stati inizialmente votata alla sola cooperazione economica, un'ampia tutela di diritti fondamentali e diritti sociali, fino a trasformare le Comunità in una vera e propria Unione dei diritti.

E anzi è forse proprio nella sua capacità di ampliare gli spazi delle libertà individuali e collettive che si coglie una delle motivazioni di fondo del processo di integrazione.

Dal nucleo originario delle "quattro libertà" sono scaturite linee di sviluppo che hanno "completato" e "approfondito" il

processo, e i diritti di circolazione si sono trasformati in diritti *positivi*, in libertà *di* conseguire beni, solo in parte patrimoniali. Beni che attengono alle fondamentali libertà economiche ed individuali.

In questo contesto si iscrive lo *status* giuridico del cittadino europeo che consiste, in senso più ampio, nella *appartenenza* ad una vera e propria comunità di diritto (e di valori) che implica per ogni cittadino che si muova all'interno dell'Unione la garanzia che sarà trattato in conformità ad un “*codice comune di valori fondamentali*”.

Nelle parole di un noto giurista britannico – ricordiamolo in tempi di Brexit – , il cittadino dell'Unione è colui che “*ha il diritto di dichiarare «civis europeus sum» e di invocare tale status per opporsi a qualunque violazione dei suoi diritti fondamentali*” (1).

Si tratta di un insieme di diritti, completati dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, legati a una comune appartenenza e tutelati a livello europeo.

Se non li avessimo, saremmo tutti più poveri. E lo sarebbero prima di tutti i giovani privati di una mobilità che attraverso il programma *Erasmus* sta fortemente contribuendo a creare una nuova coscienza europea.

Quella italiana è un'economia di trasformazione. Il valore delle nostre esportazioni rappresenta il 25% del PIL. La più gran parte delle nostre esportazioni è diretta ai Paesi dell'Unione Europea e della zona *euro*.

Il nostro export ha così beneficiato dell'accesso ad un Mercato Interno di più di 500 milioni di consumatori, nel quale è totalmente assente ogni tipo di barriera, tariffaria o non, e nel quale il principio del mutuo riconoscimento garantisce ai prodotti provenienti da un Paese membro la libera circolazione in tutto il territorio dell'Unione.

Lo stesso processo è in corso nel mercato dei servizi e dei capitali.

(1) Conclusioni dell'A.G. Jacobs, Dicembre 1992, C- 168/91, Konstandinis v Stadt Altensteig and Landratsamt Calw, EU:C:1993:115.

E tutto questo è talmente importante che anche altri Paesi europei, pur di poter usufruire dei vantaggi del Mercato Interno, accettano di essere vincolati alla legislazione europea, anche senza partecipare alla sua elaborazione, e di contribuire al bilancio dell'Unione (2).

L'Unione Europea contribuisce per circa il 15% al PIL del mondo ed è il primo blocco commerciale con circa un terzo del commercio globale. La sua forza economica le consente di svolgere un ruolo centrale nella definizione delle regole del commercio globale sia negli organismi internazionali a ciò dedicati, e in particolare il WTO, sia nelle relazioni bilaterali con le altre aree e con i singoli Paesi.

Senza questa "rete di sicurezza" un Paese come il nostro dovrebbe vedersela da sola con competitori agguerriti. Nell'elenco dei dieci Paesi maggiormente competitivi su scala globale l'Italia è assente, mentre ci sono ben quattro *partner* europei, senza contare la Gran Bretagna ormai sulla via dell'uscita.

Tra i meriti dell'Unione Europea, e prima della CEE, vi è quello di aver di fatto imposto innovazioni nella costruzione e gestione delle politiche pubbliche e dei loro strumenti operativi.

Di rilievo è il caso della finanza di progetto e il suo armamentario operativo: pianificazione strategica, valutazione *ex ante*, in itinere ed *ex post*, concorrenzialità nell'accesso alle risorse, ecc. Innovazioni dovute alla socializzazione di culture e tecniche che è stata fatta nel tempo grazie allo "scambio" che il processo di integrazione ha favorito tra i Paesi membri.

Le innovazioni si estendono a livello degli stili della decisione pubblica e degli stessi linguaggi usati non solo dalla politica, ma anche dall'amministrazione.

E ciò senza dimenticare l'importanza che hanno avuto le direttive comunitarie sull'ambiente in generale e su specifici ambienti in particolare (il mare fra tutti), per lo sviluppo della sensibilità ambientale nei cittadini oltre che per le politiche in questo campo (livelli di inquinamento, balneabilità, qualità del-

(2) E non è un caso che il dibattito in Gran Bretagna sulle modalità della Brexit verta prevalentemente sul mantenimento o meno del legame con il Mercato Interno.

l'aria, dell'acqua, ecc.).

Questo ha portato l'Unione Europea ad essere all'avanguardia in materia di energie rinnovabili, economia verde e contrasto ai cambiamenti climatici con grandi ricadute positive sulle condizioni di vita dei cittadini europei.

Senza l'Europa, quello che abbiamo fatto, lo avremmo fatto? E saremmo in grado di farlo ancora?

### 3) *Perché l'Euro*

#### *Premessa*

Molto si discute sui pro e contro l'euro, molto meno ci si interroga se sia possibile abbandonare l'eurozona una volta che uno Stato ne faccia parte.

Il problema è delicato da un punto di vista giuridico in assenza di una previsione apposita nei Trattati. Questi stabiliscono bensì che si possa recedere unilateralmente dall'Unione (art. 50 TUE), ma nulla dicono a proposito dell'uscita dall'euro.

Di qui il quesito se sia possibile farlo restando membri dell'Unione, ovvero se le due cose vadano necessariamente insieme. In altre parole, se l'unica via percorribile sia quella di recedere dall'Unione nel suo complesso, il che evidentemente comporta anche l'abbandono dell'euro.

In termini strettamente giuridici, sono state addotte ragioni a favore dell'una e dell'altra tesi. Fino all'inserimento nel Trattato di Lisbona dell'art. 50 la stessa appartenenza all'Unione era considerata irrevocabile, ma il diritto internazionale non conosce Trattati dai quali non sia possibile recedere anche parzialmente, a patto che la parte da cui si recede sia separabile dal resto.

È l'euro separabile dall'Unione? Sembrerebbe di sì nella situazione attuale, che vede nove Stati membri fuori dall'eurozona e due di essi con l'opzione di non entrare mai a farvi parte.

Occorre tuttavia considerare che con l'uscita del Regno Unito non meno dell'85% delle economie dell'Unione faranno capo agli Stati euro, e che il peso di questi ultimi è destinato ad accrescersi con l'ingresso nell'eurozona di altri membri.

Sarà dunque sempre più discutibile in futuro disgiungere l'area dell'euro da quella dell'Unione (in particolare da quella del mercato interno). Si va verso un'Europa a velocità anche diverse, ma orientate tutte verso una medesima meta.

### *Perché uscire dall'Euro non sarebbe un affare*

Il mero ipotizzare da parte delle forze politiche l'uscita dall'euro, dalla Ue, comporterebbe oneri pesanti per i cittadini.

Nelle relazioni economiche con l'Europa, l'innalzamento dei costi di transazione si ripercuoterebbe sui movimenti di merci, persone, capitali da e verso l'area dell'euro.

Ciò avverrebbe qualunque fosse l'assetto delle relazioni cui si addivenisse: adesione allo Spazio Economico Europeo (SEE) (modello Norvegia); un fascio di accordi settoriali (modello Svizzera); la creazione di un'unione doganale (modello Turchia); la conclusione di un accordo di libero scambio (modello Canada).

In tutti questi casi dovrebbe intervenire un accordo tra l'Unione e lo Stato recedente. Se questo non si raggiungesse, o nelle more di una sua conclusione, varrebbero le regole dell'OMC.

Ciò che è più grave, la "lira" si deprezzerebbe. Verrebbe decurtata la capacità di acquistare all'estero beni, servizi, cespiti reali e finanziari. L'alto tasso di cambio provocherebbe inflazione, svilendo risparmio monetario, stipendi, pensioni.

Si diffonderebbero sfiducia nei mercati finanziari e aspettative inflazionistiche. I tassi d'interesse e gli *spreads* tornerebbero a salire, abbattendo i valori dei titoli obbligazionari e azionari in portafoglio.

La carenza di mezzi finanziari e l'aumento del costo dei mutui ridurrebbero ulteriormente i prezzi degli immobili, pari a oltre il 60% della ricchezza delle famiglie.

Il sistema bancario ha superato le due recessioni che nel 2008-2013 hanno falciato il Pil del 10%. Ma una terza recessione precipiterebbe nell'illiquidità e nell'insolvenza non poche aziende di credito già deboli, le cui perdite ricadrebbero sui risparmiatori e sui contribuenti.

Nell'insieme, l'uscita dall'*euro* infliggerebbe ai cittadini italiani perdite di reddito e patrimoniali per centinaia di miliardi di dollari.

Oltre l'economia, la società italiana sarebbe sottoposta a spinte centrifughe laceranti, frammentata com'è in partiti e movimenti variamente affetti da qualunquismo e populismi. I fattori di coesione o collanti della società – il sistema pensionistico pubblico, la sanità pubblica, il patrimonio individuale – sarebbero scossi dall'uscita dall'*euro*.

L'*euro* è prezioso. È un'ottima moneta. È stabile, solida, domandata anche internazionalmente come valuta di riserva. L'Italia non ha un disavanzo verso l'estero da correggere. Comunque, una moneta deprezzata non darebbe fiato alle esportazioni per la parallela crescita dei costi delle importazioni di materie prime di cui siamo carenti e che dobbiamo procurarci all'estero, non rilancerebbe profitti, investimenti, produttività.

Le svalutazioni non hanno mai risolto il problema economico italiano. Dal crollo della lira del 1992 il "problema di crescita" è strutturale.

### *Le condizioni per restarci*

Nonostante la tardiva, lenta ripresa, la condizione dell'economia italiana resta grave, per il cedimento congiunto di domanda e d'offerta. Il vuoto di domanda emerge dall'eccesso del risparmio sull'investimento e dal surplus dei conti correnti con l'estero. La deficienza dell'offerta emerge dall'improduttività di lavoro e capitale, dall'assenza di progresso tecnico.

La politica economica deve sostenere sia la domanda sia la produttività. Finora ha fallito. Urgono gli interventi di Governo e le autonome risposte delle imprese, che soli possono ricondurre il Paese su un sentiero di stabile progresso economico.

Va completato il riequilibrio delle pubbliche finanze. Con un indebitamento netto che tendesse a zero e un Pil nominale in crescita del 4% l'anno (metà prodotto, metà prezzi) lo stock del debito pubblico – la mina da disinnescare – scenderebbe rapidamente rispetto al Pil. Le uscite da frenare restano quella per for-

niture/appalti e quella per trasferimenti superflui a imprese ed enti vari.

Occorre, soprattutto al Sud, un piano d'investimenti pubblici in infrastrutture, fisiche e immateriali. Può essere all'avvio alimentato con parte delle risorse risparmiate di cui sopra, per poi finanziarsi con il reddito e il gettito che via via genera.

Gli investimenti in infrastrutture sono essenziali: per la messa in sicurezza del territorio, volta a preservare i beni e l'incolumità dei cittadini; per aumentare la produttività delle imprese; per sostenere la domanda globale grazie a un moltiplicatore che è ben più alto rispetto a quello delle altre voci del bilancio pubblico.

Il diritto dell'economia attuale limita la produttività delle imprese. Devono risciversi in modo organico il diritto societario e fallimentare, del processo civile e amministrativo, del risparmio e della concorrenza.

La distribuzione dei redditi è altamente sperequata. Va corretta contrastando l'evasione e l'elusione dei più ricchi.

Le imprese italiane devono accettare la concorrenza, tornare a cercare il profitto attraverso la produttività fondata su innovazione e progresso tecnico. La svalutazione competitiva dell'euro non può risolvere un problema di produttività. Controproducenti sono gli aiuti pubblici e l'eccessiva moderazione salariale.

### *Il contesto europeo*

In questo quadro bisogna prestare rinnovata attenzione allo scenario economico europeo. Il problema europeo non è nella moneta, ma nello stile di governo dell'economia.

Cruciale è il ruolo che svolgerà la Francia di Macron.

L'economia francese è profondamente squilibrata. Il Pil, dopo aver ristagnato nel 2008-2014, progredisce troppo lentamente, e così la produttività del lavoro; il tasso di disoccupazione è prossimo al 10%; la bilancia dei pagamenti correnti è in deficit strutturale e la posizione netta del Paese verso l'estero è debitoria per il 20% del Pil (rispetto a quella creditoria della Germania, tendente al 60% del Pil); la pressione tributaria (53% del Pil) è fra le più onerose e distorsive, eppure non copre una spe-

sa della PA abnorme (56% del Pil); l'indebitamento netto del bilancio è ai limiti del 3% del Pil, dopo che la fatidica soglia è stata spesso ecceduta in passato, mentre il debito pubblico è salito senza soluzione di continuità, al 100% del Pil.

Se la Francia, appiattendosi sulla Germania, sarà "austera" in politica economica sopporterà costi ancor più pesanti in termini di reddito e di occupazione. Se non lo sarà, entrerà in aperta collisione con i parametri europei di bilancio e debito, come pure con le valutazioni dei mercati finanziari.

La prosecuzione di un eccessivo rigore di bilancio e del neomercantilismo della Germania rischiano di frantumare l'Ue. Ed una Francia ripiegata sull'asse franco-tedesco vi avrebbe un ruolo subalterno in ragione dell'attuale debolezza della sua economia. Insieme con l'Italia e con la Spagna, facendo anche leva sul suo ruolo centrale per la difesa e per la sicurezza dell'Europa, essa dovrebbe premere sulla Germania per intese su modifiche delle politiche seguite in questi anni.

#### 4) *L'Europa che vorremmo*

Nei paragrafi precedenti abbiamo voluto indicare le ragioni che, a nostro giudizio, rendono non solo utile ma essenziale il proseguimento del processo di integrazione e le conseguenze estremamente negative che per l'Italia deriverebbero dalla (auto?) esclusione da alcune delle sue politiche, ed in particolare dall'*Euro*.

Siamo consapevoli però che la crescente disaffezione di larghi settori delle nostre opinioni pubbliche verso l'Unione Europea nasce da circostanze molto concrete, che mettono spesso in ombra i pur innegabili vantaggi che abbiamo sin qui cercato di riassumere. In queste considerazioni conclusive ci proponiamo quindi di delineare i contorni dell'Unione che vorremmo e di indicare i settori nei quali riteniamo che sia più urgente intervenire.

#### *L'"asimmetria" dell'Euro*

La convergenza delle economie e la disciplina di bilancio so-

no essenziali per il buon funzionamento della moneta unica. Ma non si può prescindere dai costi sociali che specie in alcuni Paesi comporta l'applicazione delle misure indicate come necessarie per realizzarle entrambe.

Ha ragione il Presidente della Banca Centrale quando mette in guardia dalla "asimmetria intrinseca" di un sistema nel quale i Paesi che maggiormente avrebbero bisogno di investire nella crescita e nell'ammmodernamento delle strutture hanno difficoltà a farlo oltre un certo livello per gli insufficienti margini di bilancio di cui dispongono, mentre quelli che questi margini ce li hanno non sono obbligati ad usarli a vantaggio anche degli altri.

Le regole di bilancio europee vanno imperniate su limiti alle spese correnti (non sociali) e vanno integrate con una – rigorosa – "golden rule", che consenta l'accumulazione di capitale pubblico produttivo. Prima ancora di metter mano agli assetti istituzionali d'Europa, ai trattati, i Paesi dell'area sono chiamati a dimostrare una loro capacità di coordinare le politiche economiche nazionali.

I tedeschi hanno ragione nel non voler farsi carico dei debiti altrui e nel chieder loro di mettere la casa in ordine. Ma una posizione creditoria netta verso l'estero prossimo al 60% del Pil non ha senso economico ed è in stridente contrasto con l'idea stessa di un'Europa unita fra pari.

Nell'Unione che vorremmo i Paesi più deboli dovrebbero essere consapevoli del pericolo che la loro condizione può comportare per la solidità del sistema nel suo complesso ed impegnarsi seriamente per porvi rimedio, e quelli più forti comprendere che è anche nel loro interesse non rendere loro questo compito ancora più difficile.

### *Le misure monetarie non bastano a superare la crisi*

L'uscita dalla crisi e il riavvio di crescita e occupazione e quindi anche una inversione di tendenza nelle opinioni pubbliche richiedono 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 la competitività del sistema senza deprimere i salari e, per questa via, la domanda interna.

Ma una tale politica espansiva, per la quale non bastano le politiche monetarie, incontra spesso sul piano nazionale i limiti posti da livelli eccessivi di debito pubblico.

L'Eurozona, che è anche l'ambito all'interno del quale si può e si deve necessariamente andare verso una maggiore integrazione, dovrebbe avere quindi un'adeguata capacità di spesa dotata di risorse proprie e di una possibilità di indebitamento, senza che questo comporti in questa fase mutualizzazione dei debiti nazionali, nonché una gestione politica pienamente rispondente ai principi della legittimazione popolare, del controllo democratico e della competenza legislativa a livello parlamentare.

Sono queste le basi imprescindibili per ogni riflessione sulla riforma della struttura istituzionale dell'Eurozona, in particolare per quanto riguarda la figura di un possibile "Ministro del Tesoro" che non potrà non avere una forte connotazione sovranazionale raccordata all'insieme delle Istituzioni dell'Unione e con esse coerente, come sottolineato anche dal Presidente della Commissione nel recente discorso sullo stato dell'Unione.

### *L' "asimmetria" nella gestione delle frontiere*

Lo stesso vale per l'altra questione al centro delle preoccupazioni delle nostre opinioni pubbliche, e cioè la questione migratoria.

Qui l'asimmetria nasce dal contrasto fra il sistema pensato per il controllo degli accessi al territorio dell'Unione attraverso le sue frontiere esterne e la straordinarietà della situazione che alcuni Stati membri si trovano a dover fronteggiare in ragione dell'eccezionalità dei flussi migratori cui stiamo assistendo e della loro collocazione.

Il sistema di Dublino prescinde dalla carta geografica dell'Europa, che vede alcune porzioni del suo territorio molto più aperte di altre alla migrazione via terra (la c.d. rotta balcanica)

o via mare (la tragedia del Mediterraneo).

Come osserva l'Avvocato Generale della Corte di Giustizia in un recentissimo parere (3): "È la geografia, non la scelta a dettare quali Stati membri dell'Unione si trovino in prima linea". E la pressione della geografia può spesso diventare intollerabile per alcuni, se manca la disponibilità di tutti alla condivisione.

La questione non è solamente di controllo delle frontiere. È di gestione comune di un fenomeno che non può essere affrontato singolarmente (bene ha fatto la Commissione ad avviare finalmente le procedure d'infrazione verso i Paesi che rifiutano di accettare i meccanismi di ripartizione dei profughi collettivamente decisi), e che ha tutte le caratteristiche per diventare strutturale.

È insieme un problema politico e di politiche verso le aree da cui provengono i flussi e verso le situazioni che li determinano e, in questo ambito, anche un problema di sicurezza collettiva, che chiama in gioco anche la capacità dell'Unione di esprimere una politica estera, di sicurezza e di difesa veramente comune.

Nella sua complessità, il tema non sopporta semplificazioni né crociate ideologiche ed esige approcci integrati. Il Vertice di Parigi del Dicembre 2017 ha segnato l'emergere di una visione condivisa in questo senso fra tre grandi Paesi mediterranei (Francia, Italia e Spagna) e un grande *partner* continentale (la Germania) con il concorso dell'Alto Rappresentante e d'intesa con alcuni Paesi chiave africani, sulla quale occorrerà impegnare adesso tutta la *membership* dell'Unione o quanto meno, per aspetti specifici e per non rimanere paralizzati, coloro che lo vogliono.

Si tratta di uno sviluppo che dovrà essere giudicato alla prova dei risultati concreti sul terreno, nella consapevolezza che una cosa è contrastare i trafficanti di morte, altra dare risposte concrete ed il linea con il rispetto dei diritti umani alle esigenze primarie di milioni di disperati candidati all'avventura spesso fatale della migrazione.

(3) Conclusioni dell'Avvocato Generale Eleanor Sharpston nella causa C-490/16, in [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu), par. 183.

*Europa e politica di coesione: aumentare l'efficacia e ridurre i costi*

In una Unione nella quale riprendono vigore i nazionalismi, una delle più importanti politiche su cui è indispensabile riflettere per rilanciare l'azione europea è la Politica di Coesione.

La questione ha anche una forte dimensione nazionale. Anche se, allo stato, l'Italia nel futuro non dovrebbe esserne più beneficiata e, come per il passato, il nostro Paese spende poco e male i fondi relativi, forse qualcosa si può ancora fare anche per i programmi in corso. È venuto il momento di agire, innanzitutto per rendere la spesa più produttiva.

Oggi il 4% dei fondi programmati (ossia 18 miliardi su un totale europeo di 450, compresi i fondi nazionali, e 1,7 miliardi per l'Italia su un totale di circa 43) è destinato ad attività tecnica e di monitoraggio. Ossia a servizi di supporto, o meglio di surrogata, alle attività della Pubblica Amministrazione, che tuttavia sembrano non sufficientemente efficaci per il corretto svolgimento dei programmi.

Gestire meglio questi costi contribuirebbe non solo all'efficacia della spesa, ma anche a rafforzare la percezione nelle opinioni pubbliche dei meriti delle politiche europee.

L'impegno assunto dal Presidente della Commissione in occasione del recente discorso sullo stato dell'Unione di fare dell'adozione di strumenti per facilitare l'uso dei Fondi strutturali una delle priorità del programma di lavoro della Commissione per i prossimi due anni fa ben sperare in questo senso.

*La politica estera, di sicurezza e di difesa comune*

L'Europa è circondata da archi di crisi: dalla polveriera mediorientale ai rivolgimenti nel sud del Mediterraneo e nell'Africa sub-sahariana; dai Balcani ancora non completamente pacificati alle risorgenti tensioni alla frontiera orientale del continente, che riportano alla ribalta il problema della definizione di assetti stabili a cavallo di quella frontiera e specialmente nei rapporti con la Russia, ed infine alle tensioni che percorrono il Con-

tinente asiatico, delle quali l'Europa ha più di una ragione per preoccuparsi.

La sfida del terrorismo che incombe sempre più minaccioso sulle nostre società inserisce in questo quadro un elemento di ulteriore drammatica attualità ed accresce l'esigenza di una risposta coordinata ed unitaria ad un fenomeno che non conosce frontiere ed alle situazioni all'interno delle quali esso prospera.

La capacità dell'Europa di dare in prima persona risposta alle minacce esterne che la fronteggiano è ancor più essenziale nella fase d'incertezza che sembra essersi aperta con l'avvento al potere della nuova Amministrazione americana.

Per noi europei il rapporto transatlantico resta un pilastro fondamentale della nostra sicurezza. Per rafforzarlo di fronte ai segnali ambigui e preoccupanti che vengono da oltre Atlantico è necessario, oggi più che mai, accrescere la nostra capacità di essere "fornitori" di sicurezza, e non solo fruitori di una sicurezza in gran parte assicurata dall'alleato americano.

La fragilità europea nel settore energetico spinge per la diversificazione delle fonti di approvvigionamento e per la sicurezza dei rapporti specie con le aree di provenienza. Altro settore per il quale è cruciale una politica estera e di sicurezza comune.

Si tratta di un impegno tutt'altro che facile. Protagonismi nazionali non coordinati e senza il coinvolgimento delle preposte Istituzioni Europee non sono utili alla soluzione delle situazioni di crisi che si vogliono affrontare e al percorso di costruzione di una politica estera comune che si afferma di voler perseguire.

La vicenda libica lo sta a dimostrare tanto più che le incertezze americane e l'attivismo di altre potenze rendono quanto mai necessaria una coesa politica europea nel Mediterraneo. L'incontro di Parigi del 28 Agosto 2017 è stato un positivo segnale nella giusta direzione.

Le decisioni del Consiglio Europeo del 22 Giugno 2017 sulla proposta di un Fondo europeo per la difesa e sull'avvio di una *cooperazione strutturata permanente* tra i Paesi che vorranno realizzarla vanno nella direzione auspicata di una sempre maggiore integrazione, pur con la consapevolezza degli attuali limiti riguardo ad un aspetto cruciale della sovranità,

evidenziato tra gli altri dalla questione della deterrenza nucleare francese.

### *Quale Europa?*

L'Unione che vorremmo dovrà risolvere l'attuale dicotomia fra la dimensione intergovernativa, che conduce, nella migliore delle ipotesi, al minimo comune denominatore, quando non si traduce nella prevalenza del più forte o nell'immobilismo dei veti incrociati, e quella sovranazionale, che spinge per l'europeizzazione della *governance*.

Il superamento delle contraddizioni della struttura attuale e degli ostacoli alla sua efficacia passa attraverso un ripensamento complessivo che definisca chiaramente gli ambiti e i confini dell'azione comune rispetto a quella nazionale, riduca il peso dell'intergovernativo nella dimensione comunitaria, restituisca alle Istituzioni il loro ruolo originario e accresca la partecipazione popolare nell'attività dell'Unione e nella formazione dei suoi organi.

Si torna a parlare di accrescere ulteriormente la rappresentatività del Presidente della Commissione attraverso un processo più trasparente ed inclusivo di designazione da parte delle forze politiche europee e di elezione diretta del Presidente del Consiglio Europeo, nonché di unificazione nella stessa persona delle due cariche.

L'elezione diretta introdurrebbe anche nel Consiglio Europeo un primo elemento di sovranazionalità: un Presidente eletto a livello europeo avrebbe una legittimazione diversa e più ampia di quella puramente nazionale degli altri membri del Consiglio, e da questa legittimazione egli trarrebbe una forza e un'autorevolezza ben superiore a quella di un Presidente nominato.

In questa prospettiva l'idea di attribuire al Presidente della Commissione, rafforzato nella rappresentatività e nella legittimazione democratica da un collegamento ancora più stretto con le elezioni del Parlamento Europeo, anche la presidenza del Consiglio Europeo potrebbe costituire un ulteriore sviluppo della dimensione sovranazionale dell'Unione Europea.

*...e con chi?*

L'Unione che vorremmo non dovrà lasciare indietro nessuno, ma nemmeno potrà restare ostaggio di motivazioni deboli. Percorsi differenziati sul cammino della integrazione sono oggi più che mai necessari, come è stato ribadito anche nell'occasione della celebrazione del sessantesimo anniversario della firma del Trattato di Roma.

Questo non significa rompere l'unitarietà del quadro complessivo. Tutti continueranno a partecipare al nucleo delle politiche comuni previste dal Trattato, e in particolare al Mercato Interno e alle sue quattro libertà e, nella misura in cui ne posseggano i requisiti, all'Unione Economica e Monetaria.

I progressi settoriali che potranno essere realizzati per l'impulso di un gruppo di Paesi "like minded", da cui l'Italia non potrà rimanere assente, non faranno altro che aprire nuove strade alla collaborazione, che anche gli altri, se lo vorranno, potranno percorrere.

Ma la riflessione sugli assetti istituzionali s'impone anche con riferimento alla prospettiva d'integrazioni differenziate, dove i "gruppi di testa", se continuassero ad esprimere lo stesso tasso di intergovernatività che caratterizza la struttura attuale, sarebbero esposti agli stessi condizionamenti ed alle stesse contraddizioni che oggi rallentano e spesso bloccano l'azione a ventisette.

Anche da questo punto di vista la prospettiva federale, perseguita fin dall'inizio del percorso integrativo europeo, si conferma il riferimento obbligato di ogni azione che si proponga di rivitalizzare un processo che negli ultimi tempi ha dato troppi segnali di stanchezza e di ripiegamento.

# LE MINACCE ALLA SICUREZZA DI ISRAELE

di Adriano Benedetti

**G**li osservatori internazionali stanno nelle ultime settimane accendendo nuovamente i riflettori sulla questione della sicurezza di Israele.

In questa breve disamina affronteremo, oltre alle sfide che incombono su Tel Aviv nel breve-medio termine, anche un'altra dimensione della sicurezza di Israele, quella interna e a più lunga scadenza, connessa con il possibile tentativo di composizione del problema palestinese.

A) Ormai l'evidenza fattuale è incontrovertibile: il conflitto siriano, che vede schierati Russia ed Iran a difesa di Bashar-al Assad, ha indotto una presenza cospicua ed estesa sul terreno di reparti iraniani che si confondono con quelli di una sorta di "legione straniera" sciita, dove predominano per numero ed impegno offensivo le milizie degli Hezbollah libanesi.

Rilevazioni aeree ed altri elementi di informazione convergono nell'accertare la creazione di decine di installazioni militari iraniane (e di Hezbollah) in una parte importante del territorio siriano su cui si proietta l'ambizione di controllo di Assad ed in particolare in vicinanza delle alture del Golan sul versante siriano.

L'episodio recente del drone iraniano e del caccia israeliano abbattuti è, a questo riguardo, significativo. Una tale presenza iraniana ai confini di Israele, che ha tutti i connotati di una volontà di insediamento permanente e che va ad aggiungersi alla decine di migliaia di vettori missilistici che gli Hezbollah sono venuti accumulando (grazie alla collaborazione di Teheran) ne-

*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.*

gli ultimi dieci anni, è di natura tale da alterare in maniera incisiva l'equazione della sicurezza di Israele e come tale è foriera di uno scontro militare dalle conseguenze imprevedibili nella regione.

Come si è giunti a siffatto deterioramento della situazione strategica di Israele?

Il secondo decennio del nuovo secolo è stato caratterizzato in Medio Oriente da due eventi maggiori: da un lato, le "Primavere arabe" e, dall'altro, l'accordo nucleare della Comunità internazionale con l'Iran (JCPOA).

Gli sconvolgimenti interni intervenuti a partire dalla fine del 2010 in quasi tutti i Paesi arabi, sull'onda di una travolgente quanto transeunte domanda popolare di partecipazione, hanno ovviamente annullato qualsiasi eventuale proposito di offesa nei confronti di Israele, che ha conosciuto per oltre cinque anni una congiuntura quasi ideale di sicurezza nel contesto medio-orientale.

La situazione si è tuttavia venuta rapidamente modificando dopo la decisione del Presidente Obama del Settembre 2013 di non intervenire in Siria a seguito del superamento della nota "linea rossa" da parte di Damasco che aveva fatto ricorso all'utilizzo di armi chimiche.

Tale episodio, che sul versante positivo portò ad un accordo internazionale per la rimozione dell'arsenale chimico esistente nei depositi dell'esercito siriano (fornendo così un'ulteriore garanzia per la difesa di Israele), ebbe, per così dire, sulla colonna delle "perdite" dal punto di vista occidentale, la conseguenza di lanciare l'inequivocabile messaggio dell'indisponibilità di Washington a lasciarsi coinvolgere nel marasma siriano.

Ne conseguirono la sopravvivenza del regime di Assad e soprattutto l'apertura di un vuoto di potere regionale che Russia ed Iran si affrettarono a riempire. In effetti, l'avvio della collaborazione massiccia di Mosca e Teheran con Damasco è successivo all'episodio del Settembre 2013 (come è successiva la svolta conflittuale, su decisione di Mosca, nel teatro ucraino).

Nel contempo l'intraprendenza dell'Iran era stata fortemente corroborata dalla conclusione dell'Accordo nucleare JCPOA.

Sia pure a distanza solo di quasi tre anni dalla formalizzazione dell'Accordo, appare sempre più evidente – a chi scrive – che la parte che ha tratto, almeno in linea di principio, i maggiori vantaggi dal “breakthrough” diplomatico sia stato proprio l'Iran: ha conseguito oltre un decennio di respiro e di recupero per la propria economia, gravemente compromessa dalle sanzioni; ha mantenuto pienamente libera la propria capacità di sviluppare l'arsenale missilistico e gli altri comparti di un apparato che ha sempre meno il carattere difensivo; mentre non si è inibito, a termini dell'Accordo, la possibilità di dotarsi, in breve tempo dopo la scadenza, di ordigni nucleari; e soprattutto ha ricevuto, grazie al JCPOA, una sorta di investitura internazionale quale potenza “leader” della regione.

Che questo risvolto fosse percepito dall'Amministrazione Obama non è noto, ma è molto probabile che lo fosse, e d'altronde si inserisce in una strategia “obamiana” complessiva che si può così riassumere:

- a. appoggio alle “Primavere arabe” (che sono state in qualche modo incoraggiate dal Presidente Obama, nella migliore tradizione “liberal” dell'America, ma il cui esito fallimentare non può essere nell'insieme a lui attribuito);
- b. pieno sostegno alla soluzione dei “due Stati” per la questione israelo-palestinese;
- c. sostanziale fedeltà, in particolare sul piano della collaborazione militare e strategica, ad Israele, ancorché in netta rotta di collisione con il Primo ministro Netanyahu che porta comunque una grossa parte di responsabilità nell'incomprensione, anche sul piano personale, intervenuta con la Casa Bianca;
- d. disimpegno dalla guerra in Siria, sebbene in prima fila nella lotta contro l'ISIS;
- e. recupero del ruolo regionale di Teheran, a danno dei Paesi arabi sunniti e soprattutto dell'Arabia Saudita, anche attraverso l'Accordo nucleare.

Il bilancio di detta politica, che è facilmente rintracciabile nel dispiegarsi degli eventi in particolare degli ultimi tempi, è ben più carico di ombre che di luci. L'impostazione che il Presi-

dente Trump ha dato alla presenza americana in Medio Oriente tenta di correggere i più evidenti punti “critici” del disegno “obamiano”:

- i. contestazione dell’Accordo nucleare con l’Iran e dichiarata ostilità al regime e alle azioni espansionistiche di Teheran;
- ii. rivalutazione totale della presenza regionale dell’Arabia Saudita e appoggio in generale ai Paesi arabi;
- iii. volontà precisa, dopo la sconfitta sul campo dell’ISIS e grazie all’alleanza di fatto con i curdi siriani, di non abbandonare la partita in Siria, talché nessuna composizione del conflitto potrà essere tentata senza l’assenso degli Stati Uniti, che ormai controllano indirettamente una parte non certo trascurabile del territorio siriano;
- iv. minaccia reiterata di nuovi interventi aerei contro le truppe di Assad (ed alleati) qualora questi si azzardasse a superare nuove “linee rosse” che non sono state peraltro ben articolate;
- v. totale solidarietà ad Israele sotto ogni profilo, anche tramite la decisione, di cui non appaiono ancora chiare le vere finalità, di trasferire l’Ambasciata USA a Gerusalemme, nella apparentemente contraddittoria intenzione di portare ad una soluzione il problema palestinese.

Il vero “vincitore” di tutte queste vicende è indubitatamente il Presidente russo, Vladimir Putin, che ha reinserito con tanta autorevolezza e capacità di manovra il suo Paese nel groviglio medio-orientale, riconquistando una posizione di preminenza regionale che era stata perduta negli ultimi quaranta anni.

Ma, poiché la situazione è molto fluida e una composizione finale non è ancora alle viste, il Cremlino deve fare molta attenzione per non invischiarsi segnatamente nel conflitto potenziale fra Israele e l’Iran e negli equilibri interni siriani, dove la posizione di Assad, ancorché notevolmente rafforzatasi negli ultimi due anni, è sempre in pericolo di improvviso sgretolamento per le dinamiche non facilmente dominabili nel Paese.

Il Primo ministro Netanyahu, che si era cullato nella illusoria tranquillità strategica del periodo immediatamente successivo alle “Primavere arabe”, ha scoperto da qualche tempo, si può

immaginare con qualche “raccapriccio”, che le condizioni di sicurezza di Israele sono nell’arco di quasi due anni gravemente peggiorate per l’installazione, che sembra duratura, dell’Iran alle porte di casa. Con il raggiungimento così, da parte di Teheran, dell’obiettivo di creare una linea di “continuità” territoriale sciita che, attraverso l’Iraq, la Siria e il Libano degli Hezbollah, fa dell’Iran una potenza mediterranea.

Certamente tutto questo non è addebitabile ad errori di calcolo di Netanyahu, sebbene egli si possa in qualche modo rimproverare un’eccessiva fiducia nella volontà e capacità di contenimento da parte di Putin delle spinte iraniane, non meno che una altrettanto eccessiva convinzione che il mantenimento al potere di Assad costituisca una garanzia aggiuntiva per gli interessi strategici di Israele.

La minaccia di natura nucleare iraniana che l’Accordo del 2015 sembrava, se non cancellare, quantomeno rinviare nel tempo, si è trasformata in un ben più concreto, utilizzabile ed imminente pericolo per l’integrità israeliana: uno sviluppo che non rientrava certo nelle previsioni e negli obiettivi della politica di Obama.

Mentre non è ipotizzabile a breve scadenza alcuna azione offensiva dell’Iran contro Israele, se non un continuo, il più possibile sotterraneo, rafforzamento del proprio dispositivo in terra siriana, il calcolo difensivo di Tel Aviv potrebbe implicare azioni ed atteggiamenti, nella sostanza e nei tempi, imprevedibili, tenuto conto della determinazione israeliana – storicamente dimostrata – ad adottare qualsiasi iniziativa, per quanto rischiosa, si ritenga necessaria per la salvaguardia della sopravvivenza del Paese.

Nello scenario di uno scoppio di ostilità, il cui ambito non è prefigurabile *a priori*, Israele potrebbe contare, oltre che sul proprio apparato militare chiamato ad una prova tecnologicamente ben più impegnativa che nel passato, sulla paradossale benevola solidarietà dei Paesi arabi e sulla protezione degli Stati Uniti, il cui manipolo di circa duemila soldati stanziati in territorio curdo-siriano è simbolica garanzia di un eventuale intervento a tutto campo.

B) La questione palestinese, che ha avuto un ritorno di clamore mediatico in occasione della recente già richiamata decisione di Trump di trasferire l'Ambasciata a Gerusalemme, è destinata, di fronte all'attualità di rinnovati venti di guerra, a passare in secondo ordine. Anch'essa, tuttavia, appare essenziale per la sicurezza a lungo termine di Israele.

Nella quasi trentennale vicenda dei tentativi di sistemazione della questione, segnati da punti alti di ottimismo, e da altrettanti "gorgi" di disperante immobilismo, si è aperta ormai da qualche anno un'inedita fase di inquietante novità: la soluzione – sembrano prospettare alcuni *leader* israeliani – potrebbe essere semplicemente trovata nel non fare più alcuno sforzo negoziale ma nel lasciare che l'attuale situazione – di assoluta dipendenza dei Palestinesi dal potere israeliano – si cristallizzi ulteriormente e si eternizzi.

Nella speranza che la percezione dell'immodificabilità della realtà serva lentamente a stemperare l'identità e le storiche aspirazioni palestinesi, in modo che il "sogno" di uno Stato autonomo palestinese si diluisca nella memoria del passato e, privo di qualsiasi vigenza di programma politico per il futuro, non impedisca alle frammentate comunità palestinesi di disperdersi nel "grande calderone" dell'unico Stato ebraico, dove le attenderebbe un destino di emarginazione se non di "apartheid", edulcorato forse da migliori condizioni economiche.

Questo orizzonte non è ancora formalizzato in un preciso e dichiarato disegno politico, ma non si è lontani dalla verità nel dire che esso traspare dalle pieghe della politica israeliana, anche se il Primo ministro Netanyahu, di cui non si dimentica peraltro una ormai lontana dichiarazione a favore della formula dei "due Stati", non gli ha fornito il sigillo dell'ufficialità.

Verrebbe da dire che il suddetto orientamento possa essere forse il riflesso di quella "percezione storica-culturale che si traduce nella convinzione – nelle parole dello studioso israeliano Yuval Benziman – che persino una politica irrealistica possa finire per avere successo contro ogni previsione negativa".

La lenta deriva verso tale prospettiva è stata favorita da una

molteplicità di fattori. Da un lato l'incapacità della parte palestinese di accettare un negoziato necessariamente tra "diseguali"; la sempre incombente presenza del terrorismo palestinese, alimentato anche dalle disumane condizioni prevalenti a Gaza; dall'altro, l'inarginata politica degli insediamenti nei Territori occupati; la situazione regionale che ha dato negli ultimi anni la sensazione (ormai revocata) di un'inattaccabile sicurezza israeliana; la profonda trasformazione sociologica ed antropologica della società israeliana che, attraverso gli effetti della immigrazione medio-orientale e di quella dalle aree ex-sovietiche, ha impresso un'intonazione sempre più identitaria ed introversa, e quindi di "destra", al tessuto sociale israeliano: al punto che, secondo alcuni osservatori, la grande aspirazione di Netanyahu di spodestare definitivamente l'*élite* askenazita e il gruppo di potere moderato e laico con una solida coalizione di impostazione di destra dura e religiosa, può ormai dirsi realizzata.

Lo spostamento dell'asse politico israeliano, la chiusura nei confronti dei Palestinesi e soprattutto la noncuranza con cui vengono considerate a Tel Aviv le Risoluzioni ONU e le pronunce internazionali sulla salvaguardia degli assetti territoriali originari, hanno avuto un prezzo crescente per Israele. Si sono moltiplicate le prese di distanza in particolare dei Paesi europei amici, le iniziative di boicottaggio dell'economia e della cultura israeliane e si è accresciuto l'isolamento di cui soffre Tel Aviv nella comunità internazionale.

Ma nulla sembra arrestare – almeno per il momento – lo scioglimento progressivo verso l'idea della creazione di un "grande Israele", che dovrebbe incorporare – non si sa con quale statuto – le popolazioni palestinesi. Verrebbe così tra l'altro "sprecata" una straordinaria ed inattesa opportunità storica data dalla fortunata congiuntura di un mondo arabo sunnita che, in radicale contestazione del nemico sciita iraniano, potrebbe essere pronto a favorire il raggiungimento di una formula negoziale basata sui "due Stati", che tenga conto degli irrinunciabili interessi di sicurezza di Israele.

Anche se non è materia di immediata evidenza, lo sviluppo di cui sopra sarebbe – a giudizio di chi scrive – un passo irreversi-

bile verso la compromissione della sicurezza di Israele, quella interna innanzitutto. La coesione “domestica” sarebbe sempre più messa a rischio da una minoranza “aliena” dalle proporzioni crescenti, mentre qualsiasi azione che tentasse di porre mano ai pericoli di un’alterazione degli equilibri, che non potrebbe che assumere i caratteri dell’“apartheid”, minerebbe ancor più l’immagine internazionale di Israele, fino a trasformarlo potenzialmente in un “paria” della comunità degli Stati. Potrebbe essere l’inizio della fine di Israele: basti considerare la traiettoria del defunto Sudafrica razzista.

Ma il perseguimento di siffatta ipotesi costituirebbe anche uno strappo ad un codice simbolico di moralità storica che impegna uno Stato come Israele, il quale trova la consacrazione ultima della propria legittimità non solo e non tanto nel riscatto da una bimillennaria condizione di diaspora ebraica, vilipesa e discriminata, ma anche e soprattutto nell’evento radicale della Shoah.

L’Olocausto, nella sua irriducibile unicità, ha illuminato tragicamente per contrasto, attraverso il sacrificio di sei milioni di ebrei, un patrimonio di valori quali il rispetto segnatamente dell’identità di un popolo, la salvaguardia dei diritti essenziali alla vita e alla dignità degli individui, nonché l’affermazione della giustizia, senza i quali non vi è speranza di progresso nella storia, bensì il ricorrente pericolo della ricaduta nella barbarie.

La condizione oggettiva e protratta nel tempo di umiliazione e prostrazione in cui si trovano le popolazioni palestinesi, al di là di tutte le loro corresponsabilità sul cammino della ricerca di una soluzione negoziale, rappresenta già una grave deviazione da quei parametri di irrinunciabile umanità, che sono racchiusi nell’evento terribile della Shoah.

Negare definitivamente il loro diritto ad uno Stato, per quanto arduo e pericoloso sia il progredire verso tale obiettivo, suonerebbe come smentita di quel fondamento etico su cui si regge Israele: il che non lo priverebbe della ragionevole pretesa ad esistere, ma lo spoglierebbe di quella connotazione di sofferenza e superiore moralità in cui si condensa l’identità ebraica ed israeliana.

Può apparire singolare e curioso accostare l'emergenza concreta, in termini di sicurezza, che si sta attualmente profilando in prossimità delle frontiere di Israele, alle implicazioni a ben più lungo termine di una sola prospettata, e non ancora formalmente adottata, ipotesi di esito del conflitto israelo-palestinese. Ma, nonostante la diversa scala temporale in cui si svolgono le due contingenze, "l'enjeu" è sostanzialmente lo stesso. Della sopravvivenza di Israele sempre si tratta.

Per il momento, mentre la storia con la sua componente di casualità muove lentamente le sue pedine nello scenario medio-orientale, lasciamoci positivamente colpire dallo spettacolo di un Israele che, pur alle prese con la sfida esistenziale permanente alla propria sicurezza, si permette di porre sotto indagine il comportamento del popolare Primo ministro Netanyahu per presunti atti di corruzione. Quale migliore attestazione del carattere ancora democratico e liberale della società israeliana e del legame che la unisce all'Occidente?

Adriano Benedetti

# LA GERMANIA DEL QUARTO GOVERNO MERKEL UN'ARIA NUOVA PER L'UNIONE EUROPEA?

di Giovan Battista Verderame

**C**on una partecipazione superiore al 70% gli iscritti al Partito Socialdemocratico hanno maggioritariamente detto sì alla partecipazione dell'SPD ad una nuova coalizione di Governo in Germania con la CDU della signora Merkel ed i suoi alleati bavaresi della CSU, mettendo fine ad una situazione di incertezza circa la prospettiva di dare un governo al Paese che si trascinava da più di cinque mesi.

Un piccolo passo indietro. Come noto, le elezioni federali del 24 Settembre dello scorso anno avevano visto, da una parte, un arretramento dei Partiti di governo - di più di 8 punti per la CDU e 5 per l'SPD - e un balzo in avanti della estrema destra dell'Afd a più del 12%, e dall'altra il ritorno in Parlamento dei Liberali dell'FDP, che quattro anni prima non avevano superato la soglia di sbarramento. Sostanzialmente stabili sulle percentuali del 2013 i Verdi e la sinistra di Linke.

In conseguenza del deludente risultato elettorale (da alcuni esponenti socialdemocratici definiti “una sconfitta molto pesante”) il Segretario dell'SPD, l'ex Presidente del Parlamento Europeo Martin Schultz, aveva in un primo momento escluso nettamente ogni prospettiva che il Partito potesse ripetere l'esperienza della “grande coalizione” che lo aveva visto fino ad allo-

*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.*

ra al Governo con la CDU e la CSU, affermando che nella legislatura che si apriva i socialdemocratici non avevano altra scelta che collocarsi all'opposizione.

In effetti, la sconfitta dell'SPD appariva in gran parte conseguenza dell'incapacità del Partito di affermare un propria identità nella coalizione di Governo egemonizzata dalla componente democristiana e dalla rigidità delle sue ricette soprattutto in campo economico.

E questo, per inciso, contribuisce anche a spiegare l'affermazione delle "estreme" (la destra di AfD e la sinistra di Linke, che hanno entrambe raddoppiati i propri consensi rispetto a quelli conseguiti ad ovest) nell'est del Paese dove maggiori sono gli squilibri socio-economici rispetto alle tuttora più ricche e solide province dell'ovest (1).

La caduta dell'unica alternativa di Governo rimasta dopo il rifiuto dell'SPD, e cioè la c.d. "Coalizione Giamaica" con i liberali ed i verdi, minata da contrasti difficilmente sanabili fra i protagonisti anche per quanto riguarda i rispettivi posizionamenti sui principali temi europei, ha riportato alla ribalta la prospettiva della "Grande Coalizione" con l'SPD come unico antidoto possibile allo spettro della ingovernabilità in un Paese fin qui considerato campione della stabilità politica. Ed arriviamo così ai giorni nostri.

Il processo non è stato indolore. Ha richiesto il sacrificio di Martin Schulz, che ha dovuto rinunciare sia alla guida del Partito che ad una posizione di Governo, e un passaggio referendario tra gli iscritti dell'SPD comunque traumatico e che ha portato alla superficie una spaccatura generazionale, con l'ala giovanile arroccata sul rifiuto di ogni impegno governativo.

\* \* \*

Dalla vicenda tedesca si potrebbero trarre molti insegnamen-

(1) Ancora oggi, a più di venticinque anni dalla riunificazione, la forza economica dei *land* orientali è inferiore di circa 1/3 rispetto a quelli occidentali, ed a Berlino la disoccupazione nei quartieri orientali è quasi doppia di quella dei quartieri occidentali (11,8% contro 6%). Inoltre, nella parte est del Paese la presenza di immigrati - tema centrale nella campagna elettorale dell'AFD - è di garn lunga inferiore a quella che si registra nelle province dell'ovest.

ti. Per quanto ci riguarda, vorremmo soffermarci su due aspetti in particolare.

Il primo consiste nella constatazione che la convergenza fra democristiani e socialisti sull'obiettivo prioritario di assicurare la governabilità del Paese è stata certamente facilitata dal fatto che entrambi i Partiti, al di là dei loro divergenti interessi tattici e delle differenze ideologiche, si inseriscono nel "mainstream" culturale europeo: gli uni - i Democristiani - per consolidata tradizione politica, gli altri - i Socialdemocratici - a seguito del lungo processo culminato nella profonda revisione ideologica e politica di Bad Godesberg del 1959.

Esiste quindi fra le due forze un sostrato comune di valori - la democrazia rappresentativa ed i suoi strumenti, il liberalismo temperato per gli uni dal solidarismo cattolico e per gli altri dall'intervento riequilibratore dello Stato, un approccio ai problemi della società che trova le proprie radici "nell'etica cristiana, nell'umanesimo e nella filosofia classica" (2), la collaborazione e la solidarietà internazionali, l'impegno per la costruzione di un'Europa sovranazionale - che ne rendeva se non naturale, almeno comprensibile una collaborazione non avvertita da una parte e dall'altra come una insopportabile forzatura - e che ha facilitato la ricerca di compromessi nella definizione di un programma comune di Governo. Condizione che - per inciso - sembra presentarsi solo in piccola parte nei rapporti fra i Partiti e le coalizioni dell'attuale scenario politico italiano.

Nulla di tutto questo implica, ovviamente, che la definizione di una piattaforma comune non sia consistita in un processo eminentemente politico, nel quale si sono confrontate forze con programmi ed interessi diversi. E da questo punto di vista sembra indubbio che sugli esiti del negoziato abbia molto pesato l'utilità marginale che derivava all'SPD dal fatto di essersi confermato, dopo il fallimento dell'alleanza con i Liberali ed i Verdi, l'unica alternativa possibile per la formazione di un Governo che scongiurasse la prospettiva - potenzialmente ancora più de-

(2) Citazione dal programma di Bad Godesberg in Dizionario Treccani di Economia e Finanza, [www. Treccani.it](http://www.Treccani.it)> enciclopedia> bad-godesberg.

stabilizzante - del ritorno anticipato alle urne. E ciò sia sul piano della presenza nel Governo, con la prevista attribuzione, tra i ministeri chiave, oltre a quelli degli Esteri e del Lavoro, anche di quello che era stato finora il baluardo dell'austerità e del rigore, e cioè le Finanze del coriaceo Schauble, che su quello delle politiche che il nuovo esecutivo si impegna a realizzare in settori cruciali quali il lavoro, dove si prevede tra l'altro una forte stretta sui contratti a termine, e lo sviluppo, con un fondo "monstre" di 46 miliardi di euro derivanti dall'avanzo di bilancio che Schauble si era finora tenuto stretto, da utilizzare per i sempre meno eludibili ammodernamenti infrastrutturali, la riduzione del carico fiscale e l'aumento delle provvidenze per le famiglie.

Certo, le contropartite non sono mancate, soprattutto nel settore migratorio con il contenimento degli ingressi e la fissazione di un limite mensile ai ricongiungimenti familiari, ma nel complesso il bilancio appare positivo per l'SPD e sembra poter preludere a significativi cambi di rotta nelle politiche del nuovo Governo tedesco.

Anche se il Ministro delle Finanze "*in pectore*", l'attuale Sindaco di Amburgo Olaf Scholz, si iscrive all'ala più centrista e pragmatica del Partito - sì che la sua designazione potrebbe apparire anche come il tentativo di "scontentare meno" gli orfani democristiani del rigore di Schauble - nell'Accordo di Governo si sente una sensibilità nuova per le problematiche sociali e del lavoro e per le esigenze di sviluppo e di ammodernamento del Paese attraverso una politica fiscale più espansiva e coraggiosa, pur nel rispetto dell'ortodossia di bilancio.

In conseguenza, la locomotiva tedesca potrebbe ricominciare a tirare a beneficio dell'economia nazionale e non solo, ed anche per portare l'Unione fuori dal limbo politico che le ha finora impedito di porre mano ad alcuni dei suoi problemi più urgenti.

\* \* \*

E giungiamo così al secondo aspetto, e cioè al prevedibile impatto dell'Accordo di Governo concluso tra CDU/CSU e l'SPD relativo all'Europa.

L'esordio del documento, significativamente intitolato "Un

rilancio per l'Europa", appare promettente, con il riconoscimento che *"la Germania ha nei confronti dell'Europa un'infinita gratitudine"*. Certo, in un testo politico le belle parole sono a buon mercato, ma non si può non rilevare che in questo caso esse sono accompagnate da significative e per alcuni versi inedite aperture in materia di solidarietà, armonizzazione fiscale, necessità di rilancio della produttività a livello europeo e di rafforzamento della capacità dell'Unione di contribuire alla stabilizzazione economica e alla convergenza sociale, trasformazione del Meccanismo Europeo di Solidarietà in un Fondo Monetario Europeo *"soggetto al controllo parlamentare e inserito nella struttura dell'Unione"* e che possa agire anche in funzione preventiva e promuovere lo sviluppo, sostegno alle riforme strutturali nell'eurozona *"che dovrebbero essere il punto di partenza per un futuro bilancio per gli investimenti nell'area dell'euro"*.

Sia pure con la prudenza del condizionale, si apre così a prospettive che il precedente Governo aveva costantemente rifiutato. Non che con questo il futuro Governo tedesco sia disposto ad abbandonare il prerequisito della disciplina di bilancio o la correlazione fra rischio e responsabilità: entrambi i principi sono chiaramente richiamati nella versione finale dell'Accordo, insieme con la riaffermazione della centralità del Patto di Stabilità e Crescita per l'ordinato funzionamento della moneta unica.

Ma le aperture verso misure per la convergenza sociale e il sostegno alle riforme strutturali e per una politica di investimenti a livello europeo contribuiscono a delineare un quadro più equilibrato del rapporto fra l'insieme degli elementi rilevanti per il buon funzionamento delle economie nazionali in un regime di unificazione monetaria. Non si parla esplicitamente di un Ministro delle Finanze dell'eurozona, ed è certamente una omissione importante, ma è difficile pensare che la prospettiva di un bilancio per l'area *euro* non finisca prima o poi, per porre anche il problema della sua gestione.

\* \* \*

Il capitolo dedicato all'Europa tocca ovviamente molti altri temi, dal rafforzamento della competitività alla riproposizione

del valore dell'economia sociale di mercato; dalla necessità di dare nuovo impulso alla ricerca strategica ed alla capacità di innovazione alla riaffermazione dell'importanza di una forte politica di coesione (con un occhio attento agli imminenti negoziati per il nuovo quadro pluriennale di bilancio ed alle conseguenze dell'uscita della Gran Bretagna); dall'accento sullo sviluppo delle opportunità per le nuove generazioni al consolidamento e la crescita dei diritti sociali fondamentali; dalla affermazione che sul tema delle migrazioni l'Unione Europea *“dovrà assumere la sua responsabilità umanitaria ed allo stesso tempo organizzare e gestire meglio i flussi”* e rafforzare la cooperazione con l'Africa *“a tutti i livelli”* al sostegno ad un Piano Marshall per l'Africa; dalla riaffermazione dell'impegno per una politica commerciale *“aperta ed equa”* al rifiuto di ogni protezionismo e *“isolazionismo”* (3); dalla richiesta di una forte politica estera comune *“orientata al mantenimento della pace”* e di una politica comune in materia di diritti dell'uomo alla conferma dell'impegno al rafforzamento della dimensione di difesa dell'Unione Europea attraverso la PESCO.

In questo elenco di buoni propositi dove, oltre a molte conferme, si avverte qualche novità di accento e di sottolineatura, spicca un lungo paragrafo dedicato al partenariato tedesco-polacco ed al suo rafforzamento, con il solo *caveat* del riferimento alla *“comune responsabilità per l'Europa”*. Nella congiuntura attuale, il richiamo alle forti criticità nel rapporto fra la Polonia e l'Unione Europea avrebbe potuto e dovuto essere più esplicito.

\* \* \*

Significativamente, su tutto il quadro dell'impegno del futuro governo tedesco per l'Europa campeggia il tema del rapporto privilegiato con la Francia. La collaborazione franco-tedesca è

(3) Il termine non è certamente scelto a caso in questo contesto, nel quale torna tra l'altro, assumendo dignità di impegno di governo, la famosa frase della signora Merkel secondo la quale *“L'Europa deve prendere nelle sue mani il proprio destino”*, anche se non riferita solo alle nuove priorità della politica americana, ma anche alla crescente potenza della Cina e alla assertività della politica russa.

indicata come il perno dei futuri sviluppi del quadro europeo, del tutto in linea con la grande ambizione alla base dell'esercizio di rivisitazione e di aggiornamento del Trattato dell'Eliseo che Francia e Germania si apprestano a realizzare, aprendo nuove aree alla collaborazione istituzionalizzata fra i due Paesi, fino alla creazione fra di loro di un'area economica strettamente integrata sul versante del diritto delle società, dell'armonizzazione fiscale e della convergenza delle economie: in sostanza, un mercato franco-tedesco inserito nel Mercato Interno ed ancora più integrato rispetto ad esso.

In questo modo l'asse franco-tedesco ne risulterebbe non solo grandemente rafforzato, ma acquisterebbe anche una valenza potenzialmente esclusiva. E non a caso nell'Accordo di Governo si legge fra l'altro che *“ il rinnovamento dell'UE avrà successo solo se Francia e Germania collaboreranno con tutte le loro forze.... Vogliamo sviluppare per quanto possibile posizioni comuni sui principali temi della politica europea ed internazionale e dare l'esempio in settori in cui l'UE a 27 non è in grado di agire con efficacia ”*. Due Paesi che si propongono quindi come esempio e guida degli altri venticinque, e l'Italia fra questi (4).

Ulteriore ragione perchè il nostro Paese persegua con convinzione e costanza, accanto al costruttivo dialogo con la Germania, la prospettiva di un parallelo rilancio della cooperazione italo-francese, emersa rafforzata dall'incontro tra il Presidente del Consiglio Gentiloni e il Presidente francese Macron dopo il Vertice dei MED7 a Roma. Ed anche se, almeno in una prima fase, il futuro Trattato del Quirinale difficilmente potrà raggiungere il grado di intensità che viene oggi proposto per il nuovo Trattato dell'Eliseo, l'esercizio non perde di importanza e di attualità, in una fase nella quale il *“motore franco-tedesco”* si appresta a riprendere a funzionare a pieno regime e l'intesa fra i due Governi sui temi principali del rilancio dell'integrazione potrebbe essere ulteriormente facilitata dagli ammorbidimenti che

(4) Solo nella versione finale dell'Accordo di Governo è stato aggiunto un generico riferimento al fatto che lo sviluppo della collaborazione franco-tedesca dovrebbe *“anche rafforzare la cooperazione politica europea”*.

sembrano profilarsi in talune delle posizioni sin qui mantenute da quello tedesco, specie in tema di riforma dell'Unione Economica e Monetaria, sulla quale Parigi e Berlino vorrebbero definire una posizione comune entro il prossimo Giugno.

Questo comporterà, da una parte, la ricerca di un non facile equilibrio su temi cruciali quali il bilanciamento tra la riduzione del rischio e la sua condivisione, tra l'esigenza di ridurre l'azzardo morale e l'imposizione di condizionalità troppo strette, tra la responsabilità di ciascuno di risolvere da sé i propri problemi strutturali e la predisposizione di meccanismi di stabilizzazione in caso di crisi e per la riduzione delle diseguaglianze, e dall'altra il superamento delle resistenze dei *partner* meno propensi a progressi sostanziali nel processo di integrazione ed in particolare a nuovi e più avanzati assetti dell'eurozona.

Si tratterà di un percorso non facile, in una Unione Europea già attraversata da divisioni che, al momento delle scelte, potrebbero ulteriormente approfondirsi. Un percorso che potrà richiedere decisioni coraggiose e, soprattutto, chiarezza di collocazione in un campo o nell'altro, alla quale anche il nostro Paese non potrà sottrarsi.

Giovan Battista Verderame

**IN PARTES TRES**  
**MESTE CONSIDERAZIONI**  
**POST-ELETTORALI**

di Guido Lenzi

*The best lack conviction, while the worst  
are full of passionate intensity*

W. B. Yeats

*Vous êtes déçus, après des promesses  
qui ne pouvaient être tenues,  
nous le sommes par manque de promesses tout court*

E. Cioran

**L**o sappiamo: la politica estera è necessariamente il riflesso di quella interna, basata a sua volta sull'interesse nazionale, determinato dalla relativa collocazione geopolitica e conseguenti aspirazioni.

In Italia invece, sin dai tempi di Cavour, tale equazione è rovesciata: è il cosiddetto 'vincolo esterno' ad aver sempre determinato l'identità interna. Sempre che di vincolo esterno si debba continuare a parlare, e non invece di fondamentale parametro europeo al quale commisurarci.

"Indipendenti sempre, isolati mai", raccomandava oltre un secolo fa il nostro colpevolmente dimenticato Visconti Venosta. Dopo il Ventennio, l'interesse nazionale, bollato di fascismo, è stato espulso dalla coscienza politica nazionale, sostenendosi che esso coincideva acriticamente con quello della comunità internazionale. Non può pertanto sorprendere che, nel momento in cui,

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

dopo la caduta del Muro, i nostri due piloti automatici, europeo e atlantico, sono diventati meno assertivi, abbiamo finito col perdere la bussola.

Le nostre elezioni non risolvono nulla, con l'aggravante che confondono i nostri *partner* ed alleati. Come Giulio Cesare in Gallia, l'osservatore straniero, constata che l'Italia post-elettorale, invece che utilmente bipartita, è divisa in '*partes tres*': non soltanto fra destra, sinistra e populistici, ma anche – il che è ancor più grave – geograficamente.

Una situazione diversa rispetto a quella della 'democrazia bloccata' (dall'ingombrante presenza del PCI) che ci ha caratterizzato in gran parte del dopoguerra.

Una frammentazione che ci accomuna alle altre democrazie occidentali. Ma difficile da governare. Persino da calcolare, specie per chi ci guarda da fuori: oggi in Francia (e in Germania) la dispersione dell'elettorato trova poi una soluzione (costituzionale in Francia, pratica in Germania), mentre da noi l'incertezza, il compromesso, l'ambiguità, si eternizzano. Estraniandoci dal consesso internazionale nel quale continuiamo a doverci destreggiare, anche per acquistare la consapevolezza di chi siamo e che cosa vorremmo fare 'da grandi'.

\* \* \*

All'alba del nuovo secolo, nel lontano anno 2000, Vittorio Zucconi, corrispondente di *Repubblica* trasferitosi da Mosca a Washington, dotato della risultante visione a 180 gradi, segnalava

*l'improba fatica che i nostri Ambasciatori e diplomatici compiono da anni per far rispettare all'estero un Paese che sovente non rispetta sé stesso ... Dal 1989, dalla caduta del Muro, [l'Italia] è una nazione come le altre, che deve guadagnarsi un rispetto che nessuno ha più intenzione di regalarci.*

Ai suoi diplomatici la classe politica, in altre non meno importanti faccende interne affaccendati, ha a lungo affidato non soltanto la gestione ma la stessa impostazione della politica estera nazionale. A lungo, la nostra diplomazia non si è limitata ad eseguire la politica estera nazionale: la ha fatta, navigando esperimentamente fra i tanti marosi, assicurando sempre che l'Italia fosse

quotata un poco oltre il suo effettivo valore; se non altro per la sua 'utilità marginale'.

L'epoca eroica di Tarchiani, Quaroni, Brosio, e poi di Ortona, da Washington, Parigi, Mosca, di Ducci nel processo integrativo europeo, di Ferraris in quello di Helsinki, è, forse ineluttabilmente, tramontata. Come sarebbe normale in un Paese maturo, che ha preso coscienza di sé. Ma oggi la nostra classe dirigente non sembra sapere nemmeno a che cosa serva.

È oltre un quarto di secolo, dalla caduta del Muro, che né l'Unione europea né l'Alleanza atlantica sono più quelle che sono state. Ambedue, allargandosi istituzionalmente (ai Paesi dell'ex orbita sovietica) e funzionalmente (ai Balcani, all'Afganistan, all'Irak, alla Libia), hanno perso la loro originaria coesione interna, alla quale l'Italia si era aggrappata, quale Stato fondatore, per determinare la propria nuova collocazione internazionale.

NATO e UE sono stati a lungo i due binari che ci hanno mantenuto in carreggiata, consentendoci persino, nei momenti di incertezza rispetto ad evoluzioni politiche europee oltre che ad una periferia mediterranea in continuo subbuglio, di giocare l'una piuttosto che l'altra carta. Se proprio non riuscivamo a destreggiarci nei relativi equilibrismi, le Nazioni Unite rimanevano per noi l'ultimo rifugio.

Contesti tutti particolarmente adatti ad una nazione da consolidare, rimasta invece perennemente in cantiere. Con un'opinione pubblica tenuta nella bambagia, privata della consapevolezza di quel che andava accadendo.

Sostanzialmente eterodiretta, l'Italietta è cresciuta di peso, nella sua consistenza socio-economica e nella considerazione altrui, impegnandosi nel promuovere i Trattati di Roma dopo il fallimento della CED, accettando la 'doppia decisione' sulla dislocazione degli euromissili in contrapposizione a quelli sovietici, adoperandoci fattivamente per inserire un 'terzo cesto', umanitario, al decalogo degli impegni politici pan-europei della CSCE. Confermando ripetutamente in tal modo la sua persistente convinzione multilateralista, indispensabile alla sua stessa coesione interna.

Ancora oggi, continua ogni tanto a gesticolare in professioni di fede europeiste, di marca federalista. Ma la realtà è che la fi-

ne della *guerra fredda* ci ha lasciato ‘allo scoperto’.

L’osservatore esterno, dal quale dipende la per noi tanto necessaria solidarietà politica e finanziaria, rimane interdetto. A rischio oggi è la continuità di una politica estera che, se non ci ha sempre visto propositivi, e talvolta trovati fuori asse rispetto ai nostri *partner* europei e alleati atlantici, non ci ha mai visto assenti dallo schieramento occidentale.

Il politologo francese Mark Lazard ammonisce che “*questo dovrebbe essere il momento in cui [in Italia] si possono, anzi si devono, porre i problemi di fondo ... data la situazione in Europa e nel mondo. E, che io sappia, l’Italia fa parte dell’Europa e del mondo*”.

Eppure, in Italia, dice il nostro Vittorio Emanuele Parsi, “*vi-ge una sorta di pudore nel trattare temi di così vasta portata, che si associa non dirado a una disinvolta inconsapevolezza di quanto accade intorno a noi, nel perseverare di stantii luoghi comuni e di stilemi orecchiati chissà dove, nel nome di quel ‘conformismo esistenziale’ di cui parlava Pierpaolo Pasolini ... in una stagnazione e periferizzazione culturale e politica*”.

L’andamento della sgangherata campagna elettorale, priva di punti di aggregazione, lo ha ancora una volta confermato.

Anni fa, le tanto sbandierate ‘mani pulite’ non hanno prodotto quel repulisti nell’assetto partitico interno, che ne sarebbe dovuto conseguire. Tutt’altro. Nuovi ‘movimenti’ hanno sovvertito quel dualismo zoppo nel quale, bene o male, la politica interna si era adagiata, nella gestione dell’esistente piuttosto che nell’invenzione del nuovo che altrove avanzava.

Movimenti anti-sistema, Lega (ex Nord) e Cinque Stelle, euroscettici, in paradossale sintonia sia con Le Pen che con Putin (dal quale sono andati in pellegrinaggio), persino con Trump, si sono affermati. Lungo quell’asse di populistici e sovranisti che, dopo il collasso delle ideologie, percorre oggi trasversalmente il mondo. Ma che altrove viene apertamente contrastato, mentre da noi pervade l’intera vita politica.

Priva di un’adeguata coscienza di sé, l’Italia è finita in uno stato confusionale che ne ha accentuato gli sbandamenti sulla scena internazionale. Con un occhio di riguardo per Putin, una presa di

distanza dalla situazione in Ucraina, in Siria, in Serbia, una dissociazione a posteriori da quelle in Libia, una distratta attenzione alle 'velocità differenziate' nelle quali l'Unione si sta impegnando.

Che le cose siano cambiate, che si stia attraversando una fase di transizione che richiede un processo ricostruttivo delle politiche nazionali e globali, dovrebbe suggerire la riscoperta delle arti diplomatiche. Quelle che proprio l'Italia dei comuni ha raffinato e diffuso nel mondo, che Cavour ha messo al servizio del Risorgimento, che Einaudi, Sforza e De Gasperi hanno utilizzato nella ricostruzione nazionale, che i suddetti Ambasciatori nell'immediato dopoguerra hanno puntellato. Che l'Italia ha palesemente poi perso per strada. "Prediche inutili", lamentava già Einaudi.

La nostra stessa indole nazionale parrebbe invece potersi proporre in quell'opera di raccordo fra attori internazionali, da Mosca a Pechino, ormai anche a Washington, che vanno perdendo la prospettiva di quell'internazionalismo liberale, collaborativo invece che antagonistico, ricorrentemente riemerso negli ultimi due secoli, dal Congresso di Vienna a Parigi, a Berlino, a Versailles nel 1919, per trovare il suo compimento a San Francisco, nella Carta delle Nazioni Unite. Il cui funzionamento i cinque 'grandi', nel rinnovato loro anacronistico contrasto, continuano a paralizzare.

Le buone intenzioni non ci hanno mai fatto difetto: vedansi il nostro contributo agli accordi di pace in Mozambico, all'istituzione della Corte Penale Internazionale, senza però che ne sapessimo poi raccogliere e metabolizzare i frutti in una politica estera più coerente e continuativa.

Nel nostro vicinato mediterraneo, assieme alla Francia di Sarkozy e alla Spagna di Rajoy, ci eravamo chinati sulla culla di quella 'Unione per il Mediterraneo' che oggi deridiamo; continuiamo ad imputare alla Francia di averci trascinato nell'intervento in Libia (fondato invece sull'unanime Risoluzione n. 1973 dell'ONU, che andrebbe accuratamente riletta) e di continuare ad avervi sinistre intenzioni a nostro danno; in Egitto, ci siamo lasciati travolgere dal pur deplorabile 'caso Regeni'; riceviamo volenterosamente il pseudo-Sultano Erdogan, ma ci lasciamo poi bloccare le trivellazioni dell'ENI nel mare di Cipro.

In Europa, ci siamo dati da fare, con Macron e Merkel, per rilanciare lo ‘spirito di Ventototene’ e per aderire ad un’Europa a ‘più velocità’, mediante ‘cooperazioni rafforzate strutturate’ (in materia di sicurezza e difesa, piuttosto che di rigore fiscale e moneta unica); ma non riusciamo ad imbastire le riforme che sarebbero anche a tal fine necessarie; abbiamo assicurato che ci avvicineremo al 2% di bilancio per la difesa, ma diciamo poi che “va rivisto l’algoritmo”; ci siamo persino lasciati dire che un simil-trattato dell’Eliseo franco-italiano era alle porte, ma criticiamo poi ad ogni piè sospinto le iniziative dell’iper-attivista Presidente francese. Eppure tanto la Francia quanto la Germania sanno di aver bisogno dell’Italia come mastice, anche per i loro reciproci rapporti.

Non meno abborracciate sono le nostre presenze negli organismi internazionali. In una ‘politica dell’esserci’ a tutti i costi, ci siamo sempre intrufolati in tutti i gruppi ristretti e ‘di contatto’, dal G7 al recentissimo E4 sull’Iran (dalle cui responsabilità ci eravamo originariamente estraniati).

Ma la nostra ‘rendita di posizione’ si è esaurita. Abbiamo appena finito di dividere a metà, con l’Olanda, la responsabilità del seggio rotante in Consiglio di Sicurezza, per assumere, improvvidamente, la presidenza dell’OSCE, che non sappiamo ora come valorizzare, se non altro per una maggior visibilità della nostra diplomazia.

Da Bruxelles, Juncker ci ha ammonito sul rischio che l’esito elettorale ci rendesse ‘non operativi’, e ci siamo indignati, come se si trattasse del rappresentante di una nazione invece che della ‘società per azioni’ di cui siamo soci, e dalla quale possiamo essere emarginati.

Le circostanze internazionali ci dicono che la sopravvivenza, il galleggiamento ai quali l’Italia si è finora affidata, non sono più sufficienti.

Sotto le pressioni della globalizzazione dell’economia, della finanza e delle comunicazioni, il ‘contratto sociale’ che per due secoli ha bene o male retto le nazioni occidentali ormai geme. La solidarietà nazionale non potrà ricomporsi che nell’ambito di un più stretto rapporto con Bruxelles, una sovranità condivisa, in quella

“unità nella diversità” che dell’Unione è sempre stato il motto. Una Unione le cui componenti, non soltanto quelle dei nuovi arrivati polacchi o ungheresi, si vanno diversificando, in una più precisa presa di coscienza delle rispettive identità e responsabilità.

Il Regno Unito, con la ‘Brexit’, sembra aver perso la sua stessa identità di nazione molteplice, la cui propensione isolazionista ha però ripetutamente fornito l’ago della bilancia degli equilibri continentali; l’avvento di Macron, a sua volta ‘rottamatore’, proiettando al proscenio i nuovi poteri forti della finanza e delle comunicazioni in sostituzione di anacronistiche contrapposte ideologie, rappresenta la possibile trasformazione politica dell’Europa; persino la ‘corazzata’ tedesca, dopo aver rischiato lo spostamento del suo baricentro, si è stabilizzata nell’ennesima ‘grande coalizione’, rendendo inconsistente l’accusa, ricorrentemente rivolta ad una Germania impegnata in una difficile opera di ricomposizione interna, di voler egemonizzare il continente.

Nel momento in cui l’Europa si è resa conto di dover ormai fare da sé, sono pertanto le circostanze internazionali, non una volontà prevaricatrice, ad imporre il ‘duopolio’ fra Francia e Germania. Che si manifesta anche nel loro fermo atteggiamento, per conto dell’intera Europa, nei confronti tanto di Mosca quanto di Washington, nell’esitante, rassegnato silenzio altrui. In un’Europa schiacciata, non più nella ferrea logica bipolare della Guerra fredda, ma pur sempre nella tenaglia dell’incertezza sulle intenzioni di ambedue i suoi fronti, americano e russo.

Una situazione inedita e precaria, pericolosa per la stabilità, interna e internazionale, del continente, nei confronti del quale regimi autoritari di vario conio si vanno coalizzando. Rimane da vedere in che misura la flessibilità delle nostre società aperte sarà in grado di assorbirne l’impatto, mentre la rigidità di quelle chiuse ne verrà alla fine erosa.

\*\*\*

L’Europa, più che l’America o il Mediterraneo, è sempre stato il termine di riferimento essenziale, esistenziale, dell’Italia. Lo sapeva Cavour, che in Crimea andò per farsi poi valere al Congresso di Parigi. Lo diceva La Malfa, riferendosi ad un’Italia ag-

grappata alle Alpi, per non affondare nel Mediterraneo, Ce lo chiedono oggi Parigi e Berlino, per collegare e stemperare le loro differenze di status e ambizioni, europee e internazionali.

Dopo anni di ostentato euro-federalismo, l'Italia si è ritrovata invece in una competizione elettorale caratterizzata da una destra e un movimento 'pentastellato' apertamente euro-critici, una sinistra che pretende riforme strutturali da Bruxelles, e una sola improvvisata piccola formazione che ha osato ammantarsi d'Europa, auspicando una 'federazione leggera' (precisando peraltro che, se "avere più Europa serve innanzitutto all'Italia, ... un'Europa più unita deve spostare il baricentro più a Sud"). L'esito finale non ha certo chiarito la situazione, collocandoci semmai nella scia della Brexit.

Un euroscetticismo diffuso che potrebbe andar bene se fosse l'espressione di un idealismo deluso, ma che è invece diventato il sintomo del venir meno di una nostra politica europea propositiva, in continuità con il nostro passato. Da confermare mediante il concorso attivo alla presa di decisioni comuni, non più pedissequamente succube di deliberazioni altrui.

La superficialità, la rissosità del dibattito politico nazionale compromette non soltanto, come abbiamo visto, le prospettive di riforma interna, ma penalizza la stessa presa di coscienza dei nostri interessi nazionali. Per non parlare delle ripercussioni che le disfunzioni, politiche ed economiche, nostrane possono avere sulla coesione d'insieme e le prospettive di evoluzione dell'intera Unione.

Per l'Italia, afferma l'ex Segretario Generale del MAE, Giampiero Massolo, nel Rapporto annuale dell'ISPI di cui è oggi Presidente, "*non è più possibile essere i migliori amici di chiunque, 'equivicini' in ogni situazione di conflitto, dialoganti per autonomia, campioni della cooperazione*".

Il tifo 'calcistico' per questo o quell'esponente politico non può bastare ad individuare fra di noi, per poi proiettarla all'estero, il comune denominatore di una fisionomia nazionale più riconoscibile, per quanto sfaccettata.

Vero è che un dibattito approfondito sui principali temi (e condizionamenti) internazionali metterebbe a nudo le tante in-

congruenze interne, l'assenza di una consapevolezza e del conseguente consenso nazionale sul da farsi per un Paese eternamente adolescente, esso stesso 'bamboccione'.

I diplomatici europei in sede a Roma stanno presumibilmente da tempo riferendo che 'normalizzare' l'Italia significa essenzialmente impegnarsi nella sempre più difficile impresa di superare gli istinti della nostra 'democrazia imperfetta', determinata dai compromessi storicamente imposti dall'assenza di un partito socialdemocratico, per ritrovare le regole dell'alternanza e del rispetto reciproco fra formazioni politiche che andranno ricomposte.

Il venir meno della contrapposizione ideologica, la corsa al centro che i tempi richiedono, nel determinare l'emarginazione delle ali estreme, antisistema, a destra come a sinistra, hanno da noi paradossalmente finito per alimentarle. Facendo sì che l'eventualità di un riconciliazione sotto forma di *Grosse Koalition*, istituzionale o di fatto, venisse bollata come vergognoso 'inciucio'. Immemori di quanto accadeva ai tempi, altrimenti eroici, ormai preistorici, del 'compromesso storico'.

Mentre, ovunque, destra e sinistra non esistono più, o non sono più in grado di distinguersi al cospetto delle moderne esigenze di riduzione del debito pubblico, di una fiscalità meno pesante, di un'immigrazione più regolata, di una burocrazia statale più efficiente. In una difficile opera di ricomposizione delle loro interconnessioni.

Più che lo Stato, da noi manca la nazione. Non possiamo continuare a contare sul fatto che il mondo ha simpatia per noi, Paese adolescente, amabile anche se irresponsabile. Invitato a suo tempo da Renzi in Toscana, Obama si disse felice di accettare perché "si mangia così bene". Almeno questo primato non ce lo toglie nessuno.

Molti, attoniti, paragonano l'Italia al calabrone, ignaro di essere troppo pesante per poter volare. I giornali stranieri pubblicano la foto della torre di Pisa (finora ha retto...). "*In Italia, si fa molto teatro*", sdrammatizza l'autorevole Martin Wolf sul *Financial Times*, *quello che conta sono le riforme interne: perché l'Italia non lascerà l'Euro e accetterà qualunque cosa verrà concordata in Europa*". "*Italians are not serious*", incalza però lo 'Eu-

ropean Council on Foreign Relations', con sede anche a Roma.

All'immediata vigilia delle nostre elezioni, il 'New York Times International' riferiva che lo stesso Putin avrebbe detto di ritenere "non necessario" interferire in consultazioni nelle quali vi sarebbe comunque stato tutto da guadagnare.

*"Da settant'anni, dice Andrea Bonanni, corrispondente di 'Repubblica' da Bruxelles, non c'è mai stata un'elezione in grado di modificare la collocazione internazionale dell'Italia ... Alla fine, magari le forze politiche uscite dalle urne faranno la scelta giusta ... Ma sarà una scelta alla quale gli elettori non avranno avuto modo di partecipare, che non avrà fatto maturare il Paese e non avrà rafforzato la nostra sempre più fragile democrazia"*.

Evidentemente, l'arte di arrangiarsi che ci ha contraddistinto per settant'anni non può più bastare. La prova del nove, oggi, sarà la rispondenza della finanza internazionale, con il suo inesorabile indice dello *spread* della propensione ad investire nel nostro Paese. Per non parlare delle ripercussioni che ne potranno conseguire sulla stessa tenuta dell'euro.

*"Gli italiani continuano a giocare a fondo campo, mentre dovrebbero salire a rete, dice Alain Minc: Il gruppo franco-tedesco andrà molto lontano, gli altri dovranno adattarsi"*. La dura realtà è che le circostanze internazionali, radicalmente mutate, avrebbero dovuto imporci ancora una volta una scelta di campo, pari a quella che affrontammo nell' 'anno zero' del 1948 (quando Togliatti, eterodiretto, si adeguò). Non più, questa volta, fra Est e Ovest, né fra liberalismo e socialismo, bensì fra l'Europa e un illusorio, insignificante, 'sovranoismo'.

La migliore descrizione della diplomazia italiana è ancora quella di Harold Nicolson, nel 1939: *"una combinazione delle ambizioni e pretese di una grande potenza con il modo di fare di una piccola potenza"*. Un Paese tuttora debole (fragile?), ma troppo grande per continuare a restare ai margini della scena europea e internazionale.

*"Indipendenti sempre, isolati mai"*. Per l'Italia unita, le cose non sono cambiate.

# TRUMP I RUSSI E LA IPER-POLARIZZAZIONE

di Marino De Medici

**A**ldilà dello scontro politico tra il presidente Trump e l'opposizione democratica dentro e fuori del Congresso, su un tema esiste una identità di vedute bipartitica: la polarizzazione in atto nello scenario politico degli Stati Uniti, dalle aule del Congresso ai siti di *social media*, è tale da fornire alla Russia di Putin ed altri avversari dell'America ampie opportunità di intervenire e danneggiare il tessuto politico.

La vulnerabilità degli Stati Uniti dinanzi a tali interventi è stata drammatizzata dal rinvio a giudizio di 13 agenti russi da parte dell'Inquisitore speciale Robert Mueller che indaga sulla collusione tra Mosca e la campagna elettorale di Donald Trump nel 2016.

Specificamente, Mueller ha chiesto lo "*indictment*" di tredici persone e di tre entità russe accusandole di aver tramato contro gli Stati Uniti mediante un complotto aggravato dall'impiego di false identità e da frodi bancarie.

L'atto di accusa recita testualmente: "Alcuni imputati, spacciandosi per cittadini americani e senza rivelare l'associazione con la Russia, hanno comunicato con inconsapevoli persone associate alla campagna Trump e con altri attivisti politici nel tentativo di coordinare attività politiche". Ed ancora: "Essi hanno svolto operazioni intese principalmente a comunicare informazioni *derogatory* circa Hillary Clinton, a denigrare altri candidati come Ted Cruz e Marco Rubio, ed a sostenere Bernie Sanders e l'allora candidato Donald Trump".

Il capo d'accusa di Mueller denuncia il ricorso degli imputa-

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

ti a *Twitter* e *Facebook* per organizzare comizi pro Trump e anti Clinton a New York e nella Florida nell'Estate del 2016. In particolare, gli imputati si erano serviti di "false identità americane per organizzare e coordinare comizi politici in appoggio al Presidente eletto Trump e, simultaneamente, usando false identità di cittadini americani, per organizzare e coordinare comizi politici di protesta contro i risultati delle elezioni presidenziali del 2016 negli Stati Uniti".

È toccato al vice *Attorney General* Rod Rosenstein, ossia il vice Ministro della giustizia che aveva nominato Mueller Special Prosecutor, commentare il rinvio a giudizio degli agenti russi. Si tratta – ha detto Rosenstein – di "guerra informatica". Al tempo stesso, ha tenuto a precisare che "nessun americano ha partecipato consapevolmente alle attività illegali", facendo anche rilevare che il rinvio a giudizio non include alcun giudizio che le accuse abbiano alterato l'esito dell'elezione.

Nella montagna di prove emerse sull'interferenza russa nelle elezioni presidenziali americane è venuto alla luce il ruolo svolto dalla fantomatica *Internet Research Agency* ubicata a San Pietroburgo. A questa oscura centrale propagandistica sono stati attribuiti, tra l'altro, centomila inserzioni politiche su *Facebook*, che avevano il preciso scopo di sfruttare le divisioni politiche e sociali negli Stati Uniti.

Dal canto suo, *Twitter* ha identificato 3.800 conti e 50.000 "bot" associati con committenti russi. La *Internet Research Agency* agiva insomma come una "troll farm", con un personale di centinaia di individui ed un bilancio annuale di milioni di dollari.

Le prime operazioni di influenza politica dell'agenzia russa risalgono al 2014. Gli esperti americani riconoscono all'agenzia un'elevata dose di creatività, tale di permettere ai suoi agenti di creare false identità negli Stati Uniti che apparivano regolarmente "on line" attraverso pagine e gruppi di *social media* servendosi di identità rubate al fine di inserire messaggi.

Ma non basta: gli stessi agenti avevano ottenuto, con falsi documenti, visti che permettevano loro di viaggiare negli Stati Uniti e di raccogliere informazioni. Due degli agenti rinviati a giudizio erano entrati negli Stati Uniti con i visti fraudolenti ed ave-

vano viaggiato in diversi Stati, da New York all'Illinois, per produrre "rapporti informativi".

In quello che è un aspetto chiave dell'indagine si afferma che alcuni agenti avevano comunicato con "individui inconsapevoli associati alla campagna di Trump" e con membri della campagna presidenziale impegnati in operazioni locali e di gruppi "grassroots" che agivano a favore di Trump. Infine, gli agenti russi con false identità avevano incoraggiato gli elettori di minoranza a non votare oppure a votare per candidati di Partiti terzi.

Un capo di accusa di tale gravità non si era mai registrato nei rapporti russo-americani, salvo per numerosi casi di spionaggio nel campo militare e della sicurezza. Quel che ora appare evidente è che la vasta campagna russa volta ad influenzare il corso politico ed elettorale in America riveste anche importanza per quel che concerne la sicurezza nazionale. Di questo parere è l'ex Consigliera di Obama per la sicurezza nazionale Susan Rice. "La più significativa minaccia a lungo termine alla nostra sicurezza nazionale è probabilmente la polarizzazione politica interna," ha detto, riferendosi ai provati tentativi russi di aggravare la polarizzazione.

Non vi è dubbio alcuno che il clima politico intensamente partigiano a Washington ed il comportamento tribale di Partiti e movimenti politici offrono abbondante esca alle manovre russe. A tale proposito, basti segnalare che gli agenti russi hanno sostenuto, oltre a Donald Trump, l'aspirante presidenziale democratico Bernie Sanders diffondendo voci secondo cui Hillary Clinton nutriva simpatie per la legge della Sharia.

In pratica, i "bot" ampiamente usati dai russi hanno avuto buon gioco nel fomentare ulteriori divisioni su temi scottanti come le proteste dei giocatori di *football* della lega NFL contro l'ingiustizia razziale e la pubblicazione al Congresso di un memorandum redatto da membri repubblicani del Comitato di Intelligence per denunciare presunte manovre elettorali dello FBI.

Specificamente, il memorandum sosteneva che sia lo FBI sia il Dipartimento della Giustizia avevano abusato delle procedure imposte dalle legge per le autorizzazioni di sorveglianza ai termini del FISA ("Foreign Intelligence Surveillance Act"). Il senso dell'attacco repubblicano è che i poteri federali sono accaniti

detrattori del Presidente Trump. Questi però, incostante ed imprevedibile come è, se l'è presa con l'*Attorney General* Jeff Sessions che si era detto disposto ad autorizzare un'indagine dell'ispettore generale del Dipartimento della Giustizia nella polemica attorno al FISA.

Privato del sostegno del Presidente, Sessions ha subito un'altra umiliazione. Il risultato della controversia è che Sessions non autorizzerà alcuna indagine sul FISA, un risultato che sgonfia la manovra repubblicana architettata dal capo del Comitato di *Intelligence* Devin Nunes.

Tale è lo stato di confusione nei rapporti tra Congresso ed esecutivo, nonché di indecisione da parte del Presidente, che a lume di logica avrebbe dovuto favorire la manovra repubblicana in quanto turba le acque dell'inchiesta sulla apparente collusione tra i russi e l'organizzazione elettorale di Trump.

Anche questo episodio, in fondo, può essere ricondotto allo stato di iper-polarizzazione che facilita l'azione di un partito terzo mirata ad innescare reazioni dai partiti opposti.

Il professore Grant Reeher dell'Università di Syracuse pone la questione in questi termini: "la gente diviene più incline a credere nelle pretese della parte con cui simpatizza, senza riguardo a quanto possano essere eccessive e corrosive".

Purtroppo, gli sforzi diretti ad arrestare la tendenza alla iper-polarizzazione si fanno più difficili durante la presidenza Trump, un Presidente che fa dell'esagerazione e della conflittualità i suoi cavalli di battaglia.

L'ombra lunga dell'interferenza russa nelle elezioni americane pesa ancor più sui rapporti russo-americani al punto che i quadri militari e di *intelligence* di Washington stanno approntando gli strumenti di controffensiva che includono sanzioni e rappresaglia *cyber*.

Il problema è rappresentato dal Presidente Trump, che non si decide a denunciare apertamente le attività russe per il danno che arrecano alla sicurezza americana, ma si ostina a sostenere che tali attività non avevano nulla a che fare con la sua campagna elettorale.

I responsabili della *intelligence* hanno fatto il possibile per

segnalare i pericoli insiti in questa situazione. Il Direttore della *National Intelligence* Dan Coats è stato esplicito nella sua deposizione al Comitato di Intelligence del Senato: “Non dovrebbe esservi dubbio che la Russia giudica riusciti i suoi recenti sforzi e considera le elezioni *midterm* del 2018 un obiettivo potenziale per le operazioni russe dirette ad influenzarle”.

La mancanza di un efficace coordinamento tra la Casa Bianca e le agenzie federali, per non dire della regnante anarchia, è dimostrata da un recente episodio. Il Consigliere per la Sicurezza Nazionale H.R. McMaster aveva appena finito di definire “incontroversabile” l’interferenza russa nelle elezioni americane che il Presidente lo ridicolizzava nel solito *Twit*: “il Generale McMaster – scriveva – si è dimenticato che i risultati delle elezioni del 2016 non sono stati modificati dai russi e che l’unica collusione è stata quella tra la Russia e la disonesta H (Hillary)”.

I democratici avevano prontamente risposto che Trump, rifiutandosi di riconoscere la minaccia alla sicurezza nazionale, pone il suo interesse al disopra di quello degli Stati Uniti.

Il quadro della situazione ormai instauratasi a Washington è che all’interno della burocrazia federale vi è un grave apprezzamento del rapporto fortemente incrinato con la Russia di Putin mentre al più alto livello politico regna l’imprevedibilità, per non dire l’assenza, della *leadership* presidenziale.

In pratica, gli alti funzionari invocano la necessità di ritorsioni contro la Russia e fanno anzi trapelare la sensazione che gli Stati Uniti abbiano già iniziato attività punitive della campagna *cyber* dei russi.

Il Prof. Michael Poznansky dell’Università di Pittsburgh ha commentato in proposito: “È possibile che gli Stati Uniti stiano reagendo alla Russia senza pubblicizzarlo, il che ha la conseguenza non intenzionale di far apparire al pubblico americano che non c’è molta *leadership* o volontà di una risposta muscolare agli attacchi russi”.

È passato poco più di un anno dall’insediamento di Donald Trump alla Casa Bianca ma il consuntivo è ben più preoccupante di quello che molti anticipavano. La ragione è fondamentalmente questa: la concentrazione pressoché esclusiva sulla figura

politica di Trump e sulla sua ostinata rottura dei canoni di condotta presidenziali sono pregiudizievoli alla comprensione del mondo da parte degli americani. Ma è la concentrazione stessa, per il bene e per il male, che per le sue caratteristiche ossessive impatta la capacità della *leadership* di adottare decisioni politiche ragionate e quindi sagge ed affidabili.

La direttrice del *Pulitzer Center on Crisis Reporting*, Nathalie Applewhite, ha riassunto la situazione in questi termini: “Le questioni di sicurezza nazionale, le preoccupazioni per la salute globale e le crisi ambientali non conoscono frontiere e noi le ignoriamo a nostro rischio e pericolo”.

Questo è il campo del cosiddetto “soft power”, il concetto avanzato da Joseph Nye, che riposa sulle risorse di cultura e sui valori di una nazione. La Presidenza Trump è incapace di esercitare “soft power”, ma si affida a strumenti di dubbia efficacia come la coercizione e la minaccia. Ne è prova l’ultima dichiarazione del Presidente repubblicano secondo cui le guerre tariffarie sono “le più facili a vincersi”.

Se è vera la teoria di Alexander Wendt, secondo il quale lo Stato può essere compreso come una persona, il Governo americano impersonato da Donald Trump ha subito l’interferenza russa senza reagire con gli strumenti a sua disposizione, a causa della vulnerabilità personale del suo *leader*.

Nel frattempo, l’inchiesta condotta dallo *Special Prosecutor Mueller* ha messo a fuoco la strategia di una Russia che considera l’America un nemico esistenziale, come dimostra la presentazione del nuovo arsenale nucleare fatta dal Presidente Putin. Alcuni esperti attribuiscono l’uscita di Putin alla possibile conclusione raggiunta dal Presidente russo che sia impossibile raggiungere un “understanding”, ossia una qualsiasi specie di intesa con l’ondivago Presidente americano.

Trump può contribuire a calmare le tensioni generate dalla pericolosa retorica del momento accettando il ritorno al tavolo di negoziato per estendere il Trattato START oltre la scadenza nel 2021. Sarebbe un segnale positivo anche per la platea internazionale.

# LA PRESENZA MILITARE DELLA TURCHIA IN SIRIA

di Marco Giaconi

**F**ino ad oggi le forze turche, composte soprattutto dalla *Gen-darmeria* e dalle *Unità Speciali della Polizia*, che sono le migliori truppe di Ankara per il controterrorismo e la guerriglia urbana, hanno avuto successo, nella operazione chiamata proprio dai turchi “Ramo d’Olivo”.

Come è ormai noto, le FF.AA. turche hanno lanciato l’operazione suddetta nel Gennaio 2018, al fine di conquistare il distretto curdo di Afrin e il subdistretto di Tell Rifaat.

In entrambe le aree si trovano in massa le forze curde del *Partito della Unione Democratica (PYD)* e della sua ala armata, le *Unità di Protezione del Popolo, (YPG)*.

Vi sono anche unità militari del PKK, il *Partito dei Lavoratori Curdi*.

In questi giorni, alla metà di Marzo 2018, Ankara e Baghdad stanno peraltro organizzando una operazione congiunta contro le basi del PKK nell’Iraq settentrionale.

Se poi pensiamo ad una eventuale reazione della NATO alle autonome azioni turche in Siria, dobbiamo aggiungere che è stato proprio il *leader* di Ankara, Erdogan, ad accusare l’Alleanza Atlantica per il mancato sostegno alle sue operazioni contro le milizie curde del nord della Siria.

Certo, la NATO mostra, nei suoi rapporti con quella che è comunque la seconda forza armata “atlantica”, dopo quella degli Usa, una debolezza che ci indica come una riforma radicale del Patto non sia più rimandabile, anche dopo la storica dichiarazione, da parte del Presidente Trump, che “la NATO è obsoleta”.

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

Sarebbe bene quindi, anche in relazione alla nuova PESCO dell'Unione Europea, che nella direzione dell'Alleanza Atlantica ci fosse una maggiore influenza degli europei, in attesa di un futuro, probabile, sganciamento parziale degli Usa dalla *leadership* geopolitica della Alleanza.

Comunque, ad Afrin e nelle sue periferie non esiste alcuna postazione del Daesh-Isis.

La *war on islamic terror* è oggi cessata, almeno per chi è presente sul territorio siriano, ed ora si tratta, per i vari attori della guerra in corso, di operare per un fine preciso: o il frazionamento della Siria di Bashar el Assad, o per il mantenimento della sua attuale unità multietnica e multireligiosa, finalità strategica quest'ultima di Russia e Iran, oltre che della stessa Damasco, ovviamente.

Afrin è stata finora circondata sull'asse sudest-nordest.

E quindi, d'ora in poi le operazioni del *Ramo d'Olivio* saranno soprattutto di guerra urbana e di contrasto alla penetrazione sotterranea, tipica delle milizie curde.

Il tempo per compiere la presa di Afrin e delle sue periferie, cattura necessaria per garantire la profondità strategica delle milizie turche, è ormai limitato.

Infatti, finora le truppe di *élite* siriane fedeli ad Assad si trovano quasi tutte nella zona di Ghouta, fazione di Damasco.

Finora, le forze *Tigre* dell'Esercito Arabo Siriano, della *Guardia Repubblicana* e delle altre formazioni hanno conquistato la città di Madiera, nella parte centrale del Ghouta, in modo da dividere la sacca del Ghouta Est in due, mentre l'avanzata delle armate di Assad prosegue oggi verso Harasta.

E tali formazioni dell'Esercito Arabo Siriano non sono quindi ancora preparate per distribuirsi nelle aree sciite vicine ad Afrin.

Sempre vicino ad Afrin, vi sono infatti le città sciite di Nubl e di Zahra, che sono entrambi epicentri di *Hezb'ollah*, le milizie sciite libanesi, oltre che delle *Forze Al Quds* delle Guardie della Rivoluzione Islamica iraniana.

Il che significa che non vi sarà un rapporto tanto facile tra l'Esercito Arabo Siriano di Damasco e le truppe sciite iraniane e libanesi dell'area.

Esse intendono portare avanti il progetto primario di Teheran, quello di costruire un corridoio diretto tra l'Iran e le coste sciite del Libano. Un'altra minaccia, sia pure sottotraccia, all'unità territoriale *de facto* della Siria.

Ed ora ricordiamo che esiste ormai un accordo di collaborazione logistica e militare tra le milizie di Bashar el Assad e i curdi del YPG; e proprio per questo la Turchia potrebbe avere molte più difficoltà nel raggiungere i suoi obiettivi strategici ad Afrin.

Se molte delle migliori truppe di Bashar el Assad dovessero passare rapidamente da una probabile vittoria a Ghouta Est ad Afrin, Erdogan si troverebbe a dover scegliere tra il blocco delle sue operazioni contro i curdi ad Afrin e a Tell Rifaat oppure dover optare per un confronto diretto con la Siria.

Sul piano dei risultati operativi, l'operazione "Ramo d'Oliivo" ha ormai quasi raggiunto l'obiettivo di espellere o eliminare il PYD-PKK dall'area tra il confine turco e Afrin, con una serie di azioni dall'aria all'inizio e con la successiva dislocazione delle truppe specializzate di Ankara nelle zone montuose intorno a quella città.

Secondo i calcoli dello Stato Maggiore turco, sono stati eliminati 2600 militanti curdi e sono stati perduti, dalle truppe turche, 41 militari, con ben 116 perdite risultanti nella quota "militante" e locale delle forze filoturche.

Ma, sul piano politico, se il regime siriano rafforza le sue milizie nelle zone vicine ad Afrin, che sono sciite e ancora nel pieno controllo del Baath siriano, esse possono facilmente rientrare nella città di Afrin.

E quindi la scelta, per Erdogan, consiste o in una incompleta penetrazione del distretto curdo oppure nell'accettazione di una imprevedibile *escalation* militare in quella zona, partendo dalla linea sudest-nordost, per tagliare meglio le linee di rifornimento siriane verso Afrin.

Oppure, fuori da una stretta valutazione bellica, optare per una trattativa tra Turchia e Federazione Russa al fine di risolvere la questione.

Per gli Usa, come è stato delineato dal discorso dell'allora Segretario di Stato Tillerson a Stanford il 17 Gennaio scorso, la li-

nea strategica in Siria è quella di a) sostenere le operazioni contro il *Daesh-Isis* e le reti di *Al Qaeda*, b) sostegno pieno degli Usa al processo di pace di Ginevra per arrivare “ad un nuovo Governo della Siria”, evidente ripresa del progetto americano di far fuori Assad, senza alcun interesse americano per le trattative di Astana c) la diminuzione dell’influenza iraniana in Siria, d) un aiuto ai rifugiati per farli ritornare rapidamente a casa loro, e) la certezza definitiva che la Siria non alberghi armi di distruzione di massa.

Ma Tillerson ha anche affermato, a Stanford, che sosterrà la Turchia nelle sue azioni contro l’autonomia curda e nella lotta contro i “terroristi curdi”.

Già, ma chi sono i terroristi curdi che Tillerson cita? Sono forse quei preziosissimi alleati degli Usa che hanno sconfitto lo stato islamico a Manbij e a Raqqa, insieme alle Forze speciali americane e ai militanti dell’Esercito Democratico Siriano?

Washington non ritiene infatti che il YPG sia una organizzazione terroristica, diversamente da quanto ufficialmente dichiara Ankara, e lo stesso YPG è ormai una forza largamente arabizzata, che ospita molti miliziani non curdi.

È pur vero però che a Manbij, Kobane e a Raqqa, che oggi fanno parte della *Rojava* curda, il grande Stato di quell’etnia, gli arabi si sentono emarginati.

Ma bisogna ricordare che le ferite della presenza del *Daesh-Isis* in quelle città sono ancora aperte; e certamente la reazione dei curdi verso le minoranze arabe nei loro territori è quella di qualsiasi egemone politico nei confronti di un probabile ex-colaborazionista.

Una soluzione al dilemma curdo degli Usa sarebbe quella, caratteristica di alcuni analisti nordamericani, di separare nettamente *ab ovo* lo YPG e il PKK, con quest’ultimo che sostiene attivamente, sempre secondo gli analisti Usa, le operazioni terroristiche contro un Paese NATO, la Turchia, mentre invece lo YPG risulta essere un alleato affidabile degli Occidentali.

Ma quali sono i veri legami tra YPG e PKK, oltre al fatto, ovvio, di essere entrambe due organizzazioni curde?

I curdi presenti in Turchia sono, da sempre, collettivamente rappresentati dal YPG o comunque dal suo braccio politico.

Ma i combattenti di questa organizzazione si “travestono” spesso da militi del PKK o anche da membri del PJAK, la struttura curda operante in Iran, ma, come spesso raccontano i miliziani ai giornalisti amici, le affiliazioni interne al mondo curdo sono scarsamente importanti, dati i rapporti, sempre stretti, tra YPG e PKK.

La *Rojava*, la grande nazione curda tra Turchia, Iran, Iraq e Siria, si baserà, qualora si formi, sugli insegnamenti di Oçalan, il capo e fondatore del PKK, il quale sostiene la costituzione, in tutta l’area curda, di una rete di unità locali autonome, unite da una presidenza unitaria forte, proprio sul modello costituzionale, paradossi della Storia, della Turchia attuale.

Il pensiero postmarxista di Abdullah Oçalan è stato influenzato, altro paradosso della Storia, dal pensatore anarchico americano Murray Bookchin.

Lo stesso PKK si è evoluto, dal 2003 in poi, in una organizzazione basata su quello che il fondatore Oçalan ha chiamato il “confederazionismo democratico” una sorta di anarchismo ecologista unito a pratiche di democrazia diretta.

Il PYD, il Partito della Unione Democratica, è stato poi fondato dal PKK nell’Ottobre 2003 in Siria.

Il fratello di Oçalan, Qandil, dice infatti di aver personalmente fondato il PYD tra le alture dei monti Qandil, mentre le forze militari di quel partito, ovvero degli ormai due partiti curdi, si sono riformate in quegli anni, per poi apparire nel quadrante siriano nell’Aprile 2012.

Nel 2004, dopo il cessate il fuoco dell’organizzazione curda con il Governo turco del 1999, sempre il PKK ha costituito i *Falchi della Libertà del Kurdistan*, una forza di *élite* destinata a operare in aree urbane, con operazioni di guerriglia e di terrorismo mirato.

Nel 2005 il PKK ha poi formato unilateralmente il KKK, *Consiglio delle Associazioni del Kurdistan*, per unire in una unica catena di comando militare e civile le varie altre organizzazioni curde. Ha poi costituito un nuovo gruppo unitario, in cui le cariche ruotano rapidamente, per evitare che una frazione o un individuo e il suo clan abbiano troppo potere.

Quindi l'assunto, tipico di molti degli analisti Usa della situazione siriana, della totale diversità tra PKK e YPG è privo di fondamento. Uno democratico, secondo i classici dettami anglosassoni, l'altro comunista. Nessuna delle due definizioni, lo abbiamo visto, corrisponde alla verità.

Ma dobbiamo sempre ritornare al punto di partenza: qual è, a parte la tutela dei propri confini con la Siria dalla presenza militare curda, la strategia globale della Turchia in Siria?

Si deve qui rimandare soprattutto al titolo del libro, uscito nel 2001 e scritto da Ahmet Davutoglu, già ministro degli Esteri turco e poi *premier*, fino al 2015, *Profondità Strategica*.

Secondo Davutoglu, la Turchia, essendo oggi la culla del potenziale culturale e storico dell'Impero Ottomano, un Impero islamico dominato dall'etnia turca, poteva oggi diventare il *leader* silente di tutto, ma non solo, il Medio Oriente.

Ci sono infatti i Balcani ancora da riconquistare, poi le aree mediterranee orientali, da Cipro al Dodecanneso, infine tutta la linea etnoculturale panturanica che va dall'Anatolia fino allo Xingkiang, il Turkestan orientale dell'etnia uyghura.

E, anni dopo questa prospettiva strategica, che non presuppone di per sé un frazionamento della Siria, ma certo un *patronage* turco sulle popolazioni sunnite di quel Paese, arriva l'occasione d'oro delle *Primavere Arabe*.

È questa la fase in cui Ankara si espande in zone lontane, ma sempre ottomane; e soprattutto in Libia, dove i suoi Servizi operano, fin dall'inizio, a favore della rivolta jihadista che parte della Cirenaica.

La crisi siriana, alla fine della catena delle "Primavere arabe" e simbolo del loro fallimento, fa poi pensare al duo Davutoglu-Erdogan che la Turchia possa divenire un *power broker*, la potenza egemone, per tutto il territorio siriano, dove la presenza delle forze di Ankara potrebbe far divenire Erdogan il vero sovrano non eletto di tutto il Paese siriano.

Ma l'operazione turca di frazionamento egemonico della Siria, che all'inizio sembra facile, come la destabilizzazione della Libia, si rivela subito molto più complessa.

Gheddafi non aveva nessun amico fuori dalla Libia, salvo la povera Cenerentola italiana, subito zittita da un paio di ricatti.

Assad aveva invece alle spalle la Federazione Russa, che non avrebbe certo lasciato la sua base di Tartus nelle mani in un Paese non amico, peraltro importante membro della NATO e, infine, troppo potente.

E Mosca non aveva certo la voglia di accettare un contagio jihadista, che sarebbe inevitabilmente arrivato alla Cecenia e alle altre Repubbliche islamiche della ex-URSS.

Poi c'era, altro amico inevitabile di Bashar el Assad, l'Iran, che aveva il suo unico alleato storico in Medio Oriente nel regime baathista siriano, un utilissimo, necessario cuscinetto verso la Penisola Arabica e verso Israele.

Anche l'Iran ha le sue "profondità strategiche".

Quindi, nel 2011, Erdogan lanciò una durissima campagna di stampa contro Assad, organizzata da ottime agenzie di comunicazione Usa, che si basò su una demonizzazione-diffamazione del capo del governo alawita siriano. Che ha le sue molte colpe, è ovvio, ma non quelle che gli attribuisce la operazione di *defamation* turca.

Successivamente, la Turchia di Erdogan decise di entrare direttamente nel quadrante siriano attraverso gruppi militari non direttamente e apertamente riferibili ad Ankara, una classica *proxy war*.

Ci sono almeno sei guerre che si combattono oggi in Siria: la guerra interna tra le fazioni wahabite, con Arabia Saudita, Qatar, *Al Qaeda* e *Daesh-Isis* che si scontrano tra loro in funzione delle divergenze tra i loro referenti e finanziatori esterni.

Poi, c'è lo scontro tra sauditi e iraniani.

La Siria, dopo la dichiarazione, universalmente accettata dai *mullah* sciiti, è governata dal *golpe* del 1971 da una élite alawita, una tradizione dell'Islam che Mussa al Sadr, Imam sciita libanese, riconobbe e dichiarò come sciita.

Poi, Mussa Sadr fu fatto sparire a Roma nel 1978, molto probabilmente dai Servizi di Gheddafi.

C'è inoltre la guerra tra sciiti e sunniti, interna alla Siria ma che fa comunque parte dello scontro globale tra le due tradizio-

ni dell'Islam; e tra i due Paesi che le egemonizzano modificandole per i loro fini.

Vi è inoltre uno scontro indiretto tra russi e nordamericani, un conflitto connesso strettamente a quello nell'Ucraina.

La nuova *guerra fredda* si svolge, oggi, tra il Mediterraneo orientale e l'Asia Centrale.

Vi è poi, dentro il territorio siriano, uno scontro in atto tra il Qatar e l'Arabia Saudita, con l'emirato che sostiene la Fratellanza Musulmana e alcuni gruppi jihadisti, mentre i sauditi finanziano i salafiti e, ancora, altri gruppi jihadisti.

La Turchia, finora, ha sostenuto quegli stessi "ribelli", come li chiamano i giornalisti occidentali, che sono stati finanziati da Riyadh.

Non bisogna dimenticare il conflitto, sempre sul territorio della Siria, tra *Hezb'ollah* e il "Movimento del Futuro", il movimento politico libanese, fondato da Saad Hariri, di tradizione sunnita ma di cultura liberale, che è infatti membro della *Internazionale Liberale*.

Poi, vi è l'obiettivo, da parte di tutti gli Stati che operano su quel martoriato territorio, di egemonizzare il jihadismo per poi utilizzarlo in altre *proxy wars*.

Ma c'è ancora da contare un altro conflitto nel quadrante siriano, quello tra la Fratellanza Musulmana e tutte le organizzazioni salafite. Ovvero la guerra tra una organizzazione che è protetta dal Qatar, la Fratellanza, e tutta la vasta galassia di jihadisti non direttamente collegabili al fronte *Al Nusra*, la filiale siriana di *Al Qaeda*, che oggi si è ridenominata *Jabath Fatah al Sham*, ovvero "Fronte per la Conquista del Levante".

Una organizzazione questa, come ha affermato il suo capo Abu Mohammad Al Jolani in un video trasmesso da *Al Jazeera* nel 2016, che ha cambiato nome per "non avere legami con nessuna parte straniera", ma, soprattutto, immaginiamo, per non essere più presente nell'elenco ONU e Usa delle organizzazioni ufficialmente designate come terroristiche.

Ma perché il jihad globale si era (ed è) trasferito in Siria?

Intanto, osserviamo che in Iraq, dove è stato fondato il *Daesh-Isis*, i sunniti sono minoranza, mentre in Siria no. In questo

Paese, poi, vi era una lunga tradizione di “vittimismo sunnita”, derivante dal potere egemone degli alawiti, che sono solo il 14% della popolazione siriana.

Inoltre, i jihadisti, correttamente, prevedevano che, se il regime del Baath fosse stato messo in crisi internamente, tutte le potenze regionali sarebbero subito accorse in Siria, per mettere in atto il loro *regime change*, sempre secondo il paradigma delle *Primavere Arabe*.

Dalla parte turca, peraltro, Davutoglu definisce il *Daesh* come “solo un pugno di giovani sunniti arrabbiati” in una intervista al *Cumhuriyet* dell’Agosto 2014, quando tutto il potenziale distruttivo del jihad dell’Isis era ormai evidente.

Quindi, dato che il vero pericolo per la Turchia, come dimostrato dalle sue operazioni militari oggi in corso, è il YPG curdo, l’unica soluzione possibile è una tregua tra Ankara e l’organizzazione curda mediata dagli Usa.

Se questo non accadesse, come peraltro oggi già verificiamo, il sistema delle organizzazioni curde potrebbe trovare efficaci, ma interessati, alleati nella Federazione Russa e nello stesso Governo di Bashar al Assad, con l’effetto, molto probabile, di una *escalation* dello scontro tra le varie milizie della *Rojava* curda e le FF.AA. turche.

L’innescò di una guerra che obbligherebbe tutte le potenze regionali a parteciparvi, anche direttamente, mentre Usa e Russia dovrebbero aumentare le loro forze già in campo e cambiare finalità strategica. L’incendio al confine Est dell’Europa avrebbe serie conseguenza anche per l’Europa.

Marco Giaconi

# TRENTA ANNI DOPO: RIFLESSIONI SUL REGIME MTCR

di Stefano Silvestri e Michele Nones

**I**l Regime di controllo della tecnologia missilistica (MTCR) ha compiuto il suo trentesimo anniversario. È, infatti, nato nel G7 di Venezia del 1987, con lo scopo di limitare, con un controllo volontario e multilaterale, il trasferimento di missili capaci di trasportare armi di distruzione di massa e connesse tecnologie.

Oggi conta 35 membri, tra cui Stati Uniti, Russia e India, ma non il Pakistan e la Cina, né tantomeno l'Iran e la Corea del Nord. Il regime poggia su tre pilastri:

- 1) controllo delle esportazioni, secondo le linee-guida, applicato alla lista presente nell'Annex;
- 2) incontri regolari con scambio di informazioni;
- 3) dialogo con i Paesi non-partner.

Anche se non c'è un legame formale, spesso l'MTCR viene considerato una parte integrante del sistema di non proliferazione ONU, essendoci una condivisione degli obiettivi con la Risoluzione 1540 del Consiglio di Sicurezza. Dal 1992, la conferenza MTCR ha, infatti, allargato il suo spettro di applicazione dalle sole tecnologie destinate al trasporto di armi nucleari a tutte quelle impiegate per le armi di distruzione di massa (WMD).

I materiali proibiti, ed elencati nell'Annex, sono divisi in due categorie.

- La prima, quella a più alta sensibilità, riguarda i vettori com-

*STEFANO SILVESTRI è stato Presidente dell'Istituto Affari Internazionali dal 2001 al 2013 di cui precedentemente è stato Vicepresidente. Ne è ora Consigliere Scientifico, oltre che Direttore editoriale della rivista online AffarInternazionali. È stato Sottosegretario di Stato alla Difesa (gennaio 1995-maggio 1996).*

*MICHELE NONES fa parte del Comitato direttivo dell'Istituto Affari Internazionali, dopo esserne stato dal 1995 al 2015 Direttore del Programma sicurezza e difesa, ed è Consigliere Scientifico.*

pleti (razzi, missili balistici, lanciatori spaziali, missili da crociera, droni) capaci di trasportare un *payload* di almeno 500 kg per almeno 300 km, e i loro maggiori sottosistemi.

A tale categoria, le linee guida riconoscono un regime più stringente, che vieta esportazioni di sistemi di produzione e riduce al minimo la possibilità di export per i prodotti.

- La seconda categoria include invece tecnologie a più bassa sensibilità, componenti minori, *dual-use*, e altri sistemi di lancio con capacità di carico inferiori, per cui i limiti imposti dall'MTCR sono più blandi.

In quanto linee-guida, le disposizioni del regime non sono legalmente vincolanti.

L'unica attività su cui vige un divieto effettivo, espresso chiaramente dalle linee-guida e vincolato alla volontaria adesione degli Stati alle stesse, è l'export degli impianti di produzione per i vettori e le tecnologie indicate nella prima categoria.

### *Il ruolo del regime MTCR*

Ogni riflessione sul futuro del regime MTCR deve partire dal riconoscimento della sua rilevanza a livello globale, tra l'altro perché questo strumento:

- a) Rende più difficile e lenta la proliferazione dei missili balistici e dei missili di crociera a lungo raggio.
- b) Stabilisce una base di consenso e cooperazione tra i principali Paesi produttori di questi missili.
- c) Serve come *test* per discriminare i "buoni" dai "cattivi", così ad esempio facilitando il raggiungimento del consenso nelle sedi multilaterali, come le Nazioni Unite.
- d) Completa il TNP-Trattato di Non Proliferazione nucleare e gli altri trattati per il controllo degli armamenti di distruzione di massa.
- e) Può contribuire a suonare l'allarme nei confronti dei Paesi che lo violano, quando ancora c'è qualche speranza di riprendere il controllo della situazione.
- f) Consente di mantenere un sistematico scambio di informazioni per controllare gli sviluppi delle tecnologie missilistiche.

Esso però non ha impedito la proliferazione missilistica, come stanno clamorosamente dimostrando la Corea del Nord e l'Iran. Al meglio, la ha solo rallentata e circoscritta.

Tra le sue principali debolezze si possono indicare:

- a) La distinzione che opera tra missili ad uso militare (controllati) e missili ad uso civile (permessi) legata alla volontà di non intralciare lo sviluppo di capacità di lancio civili per lo sfruttamento dello spazio extra-terrestre.
- b) L'incapacità di adeguarsi alla crescita tecnologica dei singoli Paesi, legata alla globalizzazione, a più elevati standard di istruzione e culturali, alla disponibilità sul mercato di tecnici e scienziati disposti ad espatriare.
- c) La mancanza di meccanismi coercitivi o quanto meno ispettivi in grado di verificare rapidamente eventuali violazioni.

### *Il nuovo scenario globale*

L'evoluzione tecnologica può rendere ancora più fragile questo regime:

- a) Il crescente sviluppo dei droni va molto al di là delle prestazioni dei missili di crociera.
- b) Gli aerei militari acquisiscono nuove capacità di penetrazione dello spazio aereo nemico, in particolare attraverso le tecnologie *stealth*.
- c) L'importanza crescente dello sfruttamento dello spazio extra-terrestre moltiplica i Paesi con legittime aspirazioni in materia di lanciatori.
- d) La tecnologia dei missili balistici è ormai più che matura ed è sostanzialmente di facile apprendimento. Ci si concentra piuttosto su alcune caratteristiche a più alta tecnologia, come i sistemi di guida, la propulsione e la miniaturizzazione dei carichi bellici, ecc. Tuttavia in questo caso bisogna anche fare i conti con i grandi sviluppi della tecnologia civile, con possibili usi duali, molto più difficile da controllare.
- e) Lo sviluppo delle cosiddette stampanti tridimensionali che rendono più difficile impedire l'accesso a specifiche componenti, nella misura in cui possono essere prodotte senza

doversi dotare di grandi impianti di produzione e relativi stabilimenti.

Con il nuovo millennio vi è già stata una radicale trasformazione del mercato internazionale sul piano economico e su quello tecnologico e questo fenomeno si accentua ogni giorno di più.

Sul primo piano, la globalizzazione ha aumentato a dismisura l'interscambio e questo rende molto più difficili i controlli sui trasferimenti di prodotti e componenti. Ma ha anche fatto crescere il numero dei Paesi dotati di capacità industriali, un fenomeno favorito da delocalizzazione, crescita dei mercati interni, accordi sull'*offset* anche in settori tecnologicamente avanzati.

Sul secondo piano, quello tecnologico, il cambiamento è ancora maggiore. È sempre più spinto lo sviluppo di tecnologie utilizzabili in modo duale, che nascono e si sviluppano per far fronte ad esigenze civili, soprattutto in campo elettronico (sistemi informatici, elaborazione e trasmissione dati, comunicazioni, ecc.), ma anche in campo spaziale (il sopracitato sviluppo di capacità di lancio di satelliti civili) e aeronautico (legate alla fortissima crescita del mercato del trasporto aereo che sta spingendo avanti l'innovazione nella propulsione).

Da queste ultime si può facilmente passare alle parallele applicazioni militari. Vi è poi un facile accesso alle informazioni tecniche legato ad *internet* (oltre che un più facile trasferimento di informazioni sensibili) e una maggiore libertà di trasferimento delle tecnologie attraverso la formazione di tecnici, spesso provenienti da Paesi non sviluppati, o l'assunzione di tecnici di Paesi tecnologicamente avanzati (o che hanno già sviluppato capacità nella missilistica).

### *Vecchie e nuove sfide*

Nel complesso bisogna, quindi, prendere atto che il regime MTCR sta perdendo colpi. Tuttavia rinunciare alla sua esistenza sarebbe un grave errore, in primo luogo politico, perché significherebbe anche la rinuncia ad ogni forma di controllo della proliferazione missilistica: una sorta di "liberi tutti" di cui è difficile prevedere le conseguenze, ma è facile ritenere che sarebbero pericolose.

D'altro canto la decrescente credibilità del MTCR può avere esattamente tali conseguenze, sia che l'Accordo (che peraltro è un "patto tra gentiluomini" e non un Trattato formale) venga ufficialmente abbandonato, sia che rimanga formalmente in essere.

È quindi necessario riflettere su come rafforzare e migliorare tale regime, o su quali alternative siano a nostra disposizione per ottenere migliori risultati:

1. C'è certamente la strada abituale della revisione e aggiornamento delle liste dei prodotti da controllare, che però rischierebbe sempre di rimanere uno o più passi indietro rispetto all'evoluzione tecnologica.
2. Una strada alternativa potrebbe essere quella di puntare a controllare più strettamente solo pochissimi Paesi considerati insieme pericolosi e potenziali "proliferatori", mettendo in piedi un vero e proprio blocco dei trasferimenti tecnologici, civili e militari, missilistici o meno, tanto più facili da controllare quanto più è ampio il blocco ed è ristretto il numero dei Paesi controllati.

Lo svantaggio di una simile scelta è che è altamente discriminatoria e quindi anche più difficile da attuare consensualmente.

3. Un'alternativa di segno opposto potrebbe essere quella di formalizzare l'Accordo in un Trattato, provvedendo quindi, su tale base, a dare ad una organizzazione internazionale poteri ispettivi e sanzionatori.

Tuttavia, il fatto che questo non sia sinora avvenuto suggerisce quanto sia politicamente improbabile. Inoltre attività ispettive efficaci finirebbero inevitabilmente per interferire con le attività delle maggiori industrie aerospaziali e della difesa, creando problemi di trasparenza, interferendo con le attività di R&D, con quelle civili e con quelle commerciali.

Le imprese sotto ispezione potrebbero sostenere di venire gravemente danneggiate nei confronti della concorrenza.

4. Una quarta ipotesi potrebbe puntare ad ottenere dalle imprese interessate un maggior controllo sulle loro vendite e trasferimenti attraverso la loro responsabilizzazione ed, eventualmente, codici di condotta.

In cambio potrebbe essere loro offerto un percorso molto più rapido e semplice per le licenze di esportazione, mentre l'assenza, o anche peggio il ritiro, di un tale "bollino blu" comporterebbe maggiori controlli. Anche questa ipotesi, tuttavia, deve fare i conti con notevoli difficoltà di applicazione e con l'esigenza di non danneggiare senza motivo la competitività dell'impresa controllata.

Tuttavia, in linea generale, è importante sottolineare come il MTCR non debba concentrare i suoi strali solo contro il Paese "proliferatore", ma anche contro chi lo aiuta. Le colpe del venditore sono pari, e a volte superiori, a quelle del compratore.

È difficile pensare che oggi si riuscirà ad invertire la tendenza ed impedire ogni ulteriore proliferazione: potremmo, quindi, porci una domanda un po' diversa.

Data la relativa porosità del MTCR, cosa è possibile fare per controllarne le conseguenze e ridurre i rischi (ferma restando l'esigenza di salvaguardare questo regime e ricercarne la massima efficacia, se non altro per circoscrivere le situazioni peggiori al minor numero possibile di casi).

Sino ad ora l'arma usata per eccellenza è stata quella delle sanzioni politiche ed economiche.

Tale arma ha un certo grado di efficacia, ma in genere non funziona quando tenta di bloccare o disfare azioni che sono percepite come di interesse vitale dal sanzionato.

Altre possibili iniziative da considerare sono:

- garantire la sicurezza e la dissuasione dei Paesi minacciati direttamente, ma questo agirebbe sulle conseguenze della proliferazione, non sul fenomeno; in ogni caso aiuterebbe ad evitare che tali Paesi a loro volta diventino "proliferatori", innescando così un circolo vizioso senza fine;
- esercitare forma di diplomazia coercitiva, ma questo richiede comunque un altissimo livello di consenso internazionale;
- punire in maniera esemplare il venditore, ad esempio costringendolo a eleggere un nuovo Consiglio d'Amministrazione e/o nuovi dirigenti; se la responsabilità del Governo è direttamente provata, adottare sanzioni.

*Confrontarsi con tutti i Paesi*

Un problema politico con il quale è necessario confrontarsi, sia per quel che riguarda la proliferazione missilistica che quella delle armi di distruzione di massa, è quello della percezione dei regimi “proliferatori”, in particolare dopo gli eventi che hanno portato alla liquidazione di Saddam Hussein e di Muhammad Gheddafi, secondo cui solo il possesso di tali armi (o in alternativa la sicura protezione e garanzia di una grande potenza, come nel caso di Bashar al Assad) assicura la loro sopravvivenza.

Le esperienze di mutamento forzato dei regimi politici hanno certamente avuto anche questa conseguenza negativa, da aggiungere a molte altre che qui non ci interessano.

La realtà è che non si può fare “regime change” a metà: se si percorre quella strada, nel tentativo di promuovere la democratizzazione e di proteggere i diritti umani, bisogna essere pronti ad una strategia di importanti e continui interventi militari per bloccare le conseguenze negative.

Se non si è pronti a farlo, o se non si è in grado di raggiungere gli obiettivi sperati, è meglio cambiare politica, perché la situazione peggiore è quella di restare a metà del guado.

Oggi abbiamo i maggiori promotori della politica di mutamento dei regimi ostili o potenzialmente destabilizzanti in una situazione di forte incertezza. Se, da un lato, non sentiamo più parlare, a livello ufficiale, di promozione della democrazia, d’altro lato sentiamo parlare con grande forza di “Stati canaglia” da ricondurre con ogni mezzo a più miti consigli: dal punto di vista dei “proliferatori” le conseguenze sono le stesse.

Ancora una volta abbiamo una scelta barzotta (né cruda né cotta), questa volta in termini di realpolitica: un vero realista tratta con tutti i regimi per quel che sono e usa la forza solo per affermare interessi precisi e circoscritti. Soprattutto evita ogni giudizio morale su qualsivoglia regime. Questo non sembra oggi il caso.

# ALCUNE CONSIDERAZIONI NEL SETTIMO ANNIVERSARIO DELLA PRIMAVERA ARABA

di Edoardo Almagià

*“Sbarrate il corso di un fiume e avrete l’inondazione, sbarrate l’avvenire ed avrete la rivoluzione” (Guido Picelli)*

*“La Storia è come un fiume che si apre la sua via; noi sappiamo dove sboccherà, ma non attraverso quali pianure” (Carlo Sforza)*

A sette anni dall’inizio di quel processo rivoluzionario che ha investito prima la Tunisia, poi l’Egitto, la Siria, la Libia e lo Yemen questo testo non intende addentrarsi in uno studio di quella che ha preso il nome di Primavera Araba. Questi eventi ci sono ancora troppo vicini per essere giudicati con distacco e molte informazioni non sono disponibili.

Date le polemiche e le prese di posizione che ne sono seguite, sarebbe utile dedicare alcune righe a quei principi che le hanno ispirate ed al ruolo che hanno avuto e continueranno ad avere nel corso degli eventi umani. Ciò è tanto più utile in quanto oggi, da numerose e spesso qualificate parti, sentiamo esprimere dubbi sul futuro della democrazia e vantare i meriti delle autocrazie e dei sistemi illiberali.

Si sente spesso dire che l’Occidente e gli Stati Uniti sono sul viale del tramonto e che il domani dovrà appartenere a Paesi come la Cina, ben più forti e determinati. Viviamo in un mondo che cambia rapidamente e ciò crea confusione, timori e grandi

preoccupazioni riguardo il futuro, il benessere economico e le identità nazionali.

Riusciremo a tenere il passo e quale sarà il ruolo dei nostri Paesi? Tutto questo finisce col riflettersi sul dibattito che è al centro di ogni democrazia e ne scuote la politica, aprendo la porta a forze nuove portatrici di visioni pericolose e antistoriche. Nessuno sa come queste diatribe finiranno col concludersi, ma non vi è ancora motivo di temere che il sistema non riesca a reggere.

La sfida che ci viene lanciata non è solo economica, ma anche ideologica: queste voci critiche ci avvertono che coloro che avevano pensato che con la caduta del Muro di Berlino e la scomparsa dell'Unione Sovietica si sarebbe aperta un'era che avrebbe visto trionfare le democrazie liberali, si erano sbagliati.

Vorrei ricordare la sfida che lanciò Krusciov nel 1959 alle democrazie occidentali: prima o poi il sistema marxista-leninista le avrebbe seppellite e i loro nipoti sarebbero vissuti sotto un regime comunista. Sappiamo come è andata a finire.

Sul breve i pericoli e le difficoltà non mancano, ma nel lungo periodo il controllo di un uomo su un Partito e quello di un Partito sulla società non può durare. L'Occidente ha bisogno di rimettersi al passo, ma non è certo puntando verso l'autocrazia che ci potrà riuscire: la libertà è il fondamento del diritto umano.

I paragrafi che seguiranno ci faranno capire che la sfida della democrazia sta nel combinare la libertà con l'autorità e che l'avvenire di questa è un problema politico. Creare una società libera e democratica non è una cosa che si può realizzare dall'oggi al domani: ci vuole molto tempo e chi sbaglia nelle scelte mostra di non saper fare uso della libertà.

In conclusione, vorrei ricordare che non è possibile avere libertà economica senza libertà politica: sono indivisibili. Dove non vi è libertà, inoltre, l'innovazione è ristretta e senza libertà non si può giungere alla verità.

La Storia insegna che per prosperare l'idea di libertà non può fondarsi sul potere di una sola persona. Per secoli re, papi e tiranni si sono arrogati il diritto di comandare gli altri. A se-

guito delle due grandi rivoluzioni del XVIII secolo, quella americana e quella francese, le idee di libertà, uguaglianza ed il concetto dei diritti dell'individuo hanno iniziato ad estendersi al punto di costituire le fondamenta del mondo moderno. Gli eventi ci insegnano che purtroppo il modo di raggiungerle può essere anche brutale e sanguinoso.

Ricordiamo che a dieci anni dall'inizio della rivoluzione del 1789, la Francia era un Paese frammentato, debole e in rovina: il popolo bramava una stagione di stabilità ed è presto emerso un Generale in grado di offrigliela. Prima proclamato Console, si è poi incoronato Imperatore di fronte al Papa ed ecco che la rivoluzione sembrava essere tornata al punto di partenza.

Non sempre le rivoluzioni trionfano al primo tentativo. Il momento della rivoluzione non va infatti confuso con il processo rivoluzionario, che può anche estendersi su molti anni. Questo non ha certo impedito alle idee rivoluzionarie di diffondersi e toccare persino i Caraibi.

Nella colonia francese di Saint-Domingue, corrispondente all'odierna Haiti, mezzo milione di schiavi africani si sono uniti per insorgere in una rivolta contro i grandi proprietari terrieri che li tenevano in catene. Dopo tre anni di lotta, la schiavitù è stata abolita in Francia così come in tutte le sue colonie. Il 1 Gennaio del 1804 Haiti è diventata così la prima nazione nera e dell'America Latina ad ottenere l'indipendenza. Da quel momento non è stato più possibile contenere o fermare questi grandi principi per i quali, e lo si è visto, valeva la pena lottare e morire: libertà, uguaglianza, diritti civili e dignità dell'individuo.

Questi eventi non hanno solo aperto la porta ad un nuovo assetto politico ed istituzionale nel quale ad un uomo corrispondeva un voto, ma hanno anche modificato il modo di pensare degli individui. Schierarsi con l'oppressione non era più possibile e anche se sconfitte, quelle forze che hanno portato alla Primavera Araba sono ancora presenti e prima o poi riemergeranno.

La rivoluzione iraniana del 1979 e l'invasione americana dell'Iraq avvenuta nel Marzo del 2003 con la successiva caduta di Saddam Hussein, sono due eventi da considerarsi come spartiacque nella storia del Medio Oriente contemporaneo. Benché di

natura politica, essi hanno anche contribuito ad alterare quell'equilibrio secolare tra sunniti e sciiti finendo con l'alimentare un conflitto religioso che ha infiammato la regione.

La loro ombra continua a proiettarsi fino ai nostri giorni e tra le conseguenze vi sono quella serie di eventi che tra la fine del 2010 e gli inizi del 2011 hanno scosso dalle loro fondamenta numerosi Paesi arabi, rimettendo in discussione gli ordinamenti politici della regione e tutti quegli equilibri che ruotavano intorno al conflitto israelo-palestinese. Sono passati alla Storia con il nome di Primavera Araba.

Una scintilla può far esplodere un Paese e così è stato per la Tunisia. Chi avrebbe mai pensato che la morte di un fruttivendolo in un remoto villaggio potesse suscitare rivolte in quasi tutto il mondo arabo? Chi sa qualcosa di rivoluzioni, sa anche che possono essere contagiose e che ciò che avviene da una parte può presto riflettersi in un'altra: così è stato per queste società in preda alla stagnazione politica e le cui radici liberali erano fragilissime. Non a caso, nel giro di un breve lasso di tempo sono saltati gli equilibri interni di nazioni ritenute dai più come stabili.

Negando libertà e diritti, a lungo andare i regimi dispotici e le dittature non possono che contribuire ad alimentare rabbia, frustrazione e desiderio di rivolta. I loro sistemi brutali hanno schiacciato le speranze della società civile, saccheggiato le casse dello Stato, tradito ed incatenato il popolo. La soppressione del dissenso, il riempire le celle di oppositori, le torture hanno fatto sì che chi è al potere prima o poi dovrà renderne conto: questi regimi, di conseguenza, finiscono inevitabilmente con l'essere meno solidi di quel che appaiono.

Date le radici profonde dello scontro tra libertà e dispotismo, queste rivoluzioni non sono state un'aberrazione. La Storia non si arresta e se le riforme hanno un costo, ritardarle o negarle ne avranno uno ben maggiore: i sogni prima o poi si incendiano, indietro non è più possibile tornare e il Medio Oriente non sarà più quello di prima.

La Primavera Araba non è stata che la speranza di veder trionfare la libertà e la dignità dell'individuo. Chi si è ribellato lo

ha fatto per vivere in una società senza miseria, costrizioni ed ingiustizie, rivendicando il diritto ad una vita migliore, nella quale trovasse posto anche la sua felicità. Incarnando un sogno di giustizia, le rivoluzioni assumono a distanza un aspetto sempre eroico: nel loro fuoco però distruzione e purificazione diventano indistinguibili e spesso chi le ispira può restarne travolto.

Una parte consistente della nostra classe politica ha dichiarato che queste rivoluzioni sono state un errore, che hanno solo portato estremismo e scompiglio e che meglio sarebbe stato tornare alle situazioni precedenti. Si tratta di persone senza idee, che non pensano tenendo conto della Storia, ma inanellando una serie di luoghi comuni. Insieme a numerosi e influenti opinionisti portatori delle stesse idee, ci vengono presentati come punti di riferimento imprescindibili e poi trasformati dai portavoce mediatici del “politicamente corretto” in maestri di questioni internazionali.

I media e la politica, spesso, non hanno bisogno di teste pensanti ma di gente addomesticata con fatti di cronaca, sport e luoghi comuni. La dittatura va applaudita in quanto baluardo contro l'estremismo e il radicalismo: meglio un dittatore che un Califfo – ci dicono – aggiungendo che in quei Paesi, più che alla libertà la democrazia conduce solo al disordine e all'islamismo. Ben venga dunque tenersi la stabilità di un regime sanguinario e repressivo.

Si tratta di un grave errore e questi sono i falsi e folli pregiudizi dei conservatori. Nessuno è più cieco dei cosiddetti realisti della politica e forse senza certi egoistici conservatori non vi sarebbero mai rivoluzioni.

Sono i dittatori stessi che attraverso il sangue e la repressione hanno fatto da incubatori all'Islam radicale e al jihadismo. Non accorgendosi che le loro società stavano mutando e negando al dissenso ogni spazio per esprimersi salvo quello delle moschee, hanno creato la formula perfetta per confezionare scontento ed estremismo religioso. Hanno così finito con l'alimentare quel circolo vizioso che a loro più conveniva: senza di loro – ci dicono – il Paese precipiterebbe in mano ai terroristi e nel caos.

*Siria*: Perfetto esempio di questo stato di cose è il Presidente Assad: l'oppressione condotta a danno dei sunniti ha portato prima alla protesta, poi al disordine ed infine a quel conflitto interno che ha consentito allo Stato Islamico di avvantaggiarsi della situazione e rinforzarsi al punto da occupare vasti tratti della Siria e dell'Iraq. Da questa scintilla è scoppiata una guerra di tutti contro tutti nella quale sono state risucchiate e coinvolte anche forze esterne. L'interesse del mondo – insiste a far sapere Assad – è che al potere rimanga lui, unico argine allo sfacelo del Paese.

Il conflitto si è aggrovigliato al punto da sfociare in una guerra tra un regime brutale sostenuto dall'Iran e dalla Russia, nella quale sono inserite anche un'organizzazione terroristica che si è trasformata in uno Stato ed una ribellione sostenuta dall'Occidente e da alcuni Paesi arabi sunniti, all'interno della quale sono inclusi gruppi radicali vicini ad al-Qaeda. Con la recente sconfitta dell'Esercito Islamico, il conflitto ha adesso assunto una dimensione territoriale: quello che conta adesso è il terreno e i luoghi dove si combatte.

Il prezzo di questo ragionamento: la distruzione del Paese; l'annientamento di numerose città; circa 470.000 morti e un numero di feriti elevatissimo; 8 milioni di sfollati, alcuni costretti a spostarsi fino a sette volte; 5 milioni di profughi all'estero; 6 milioni di bambini, che per sopravvivere dipendono dagli aiuti umanitari e più di 2 milioni di loro sono profughi in Turchia, Libano, Giordania, Iraq ed Egitto; l'80% della popolazione è sotto la soglia di povertà. Lo scorso anno Assad ha fatto lanciare dal cielo circa 13.000 barili ripieni di esplosivo e frammenti metallici. Negli ultimi tre anni sono stati effettuati circa 170 attacchi chimici.

Il regime di Damasco vede il conflitto come un complotto internazionale ordito per distruggere il Paese. L'opposizione interna è invece descritta come un insieme di bande terroristiche alimentate dall'estero. Stati Uniti ed Unione Europea non hanno fatto nulla per interrompere i combattimenti, la Russia e l'Iran hanno contribuito ad alimentarli, il presidente Assad più

che mirare a un compromesso politico spinge per una vittoria militare.

Nel 2011, dopo l'inizio dell'insurrezione popolare e a seguito delle violente repressioni, il Presidente Obama fece sapere al mondo che Assad se ne doveva andare. Oggi Assad si sente più forte che mai, mentre ad andarsene è stato lui. Ancora più grave, passati alcuni mesi, il Presidente americano annunciò che se il Presidente siriano avesse usato le armi chimiche contro la popolazione civile, gli Stati Uniti sarebbero intervenuti militarmente.

Nell'Estate del 2013, un quartiere di Damasco venne investito da un attacco chimico. Le vittime civili furono più di mille, tra le quali numerosi bambini. Smentendo se stesso, Obama non fece nulla. A toglierlo dall'imbarazzo fu Putin, che spinse il *leader* siriano a disfarsi del suo arsenale di armi chimiche.

Passati alcuni mesi, e forse non a caso, il Presidente russo annetteva surrettiziamente la Crimea per poi fomentare una ribellione contro Kiev da parte dei separatisti del Donbass. Nel Settembre dell'anno successivo la Russia si installava in Siria e iniziava le sue prime missioni aeree in soccorso del regime di Damasco. Se in questa faccenda Obama si è mostrato titubante e contraddittorio, l'Europa ha fatto sfoggio di tutta la sua irrilevanza e ciò serve a far capire che in politica i fatti hanno sempre una loro logica.

Le responsabilità dell'Occidente sono gravi, in quanto ciò che è accaduto poteva essere evitato se si fosse deciso un tempestivo intervento in difesa del popolo siriano. Rimosso Assad, si sarebbe dovuto formare un consorzio internazionale per accompagnare la transizione, trovare un accordo, formare un Governo provvisorio e redigere una nuova Costituzione. Una volta approvata, si sarebbe preparato il terreno per un successivo Governo non inquinato da anni di dittatura. Il non averlo fatto ha portato alla situazione catastrofica che il Paese sta vivendo oggi. Malgrado l'aggravarsi del conflitto e l'intervento di potenze straniere, la soluzione non potrà che essere politica e questo sia Washington che Mosca lo sanno bene.

Resta adesso una Risoluzione approvata all'unanimità dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nel Dicembre del

2015. È dettagliatissima e traccia un percorso per fare uscire la Siria dalle sue presenti condizioni. Una volta debellato lo Stato Islamico, americani e russi dovranno trovare un accordo che riparta da questa Risoluzione per poi estenderlo agli altri centri di crisi nella regione.

*Libia:* Ancora una volta paghiamo lo scotto dell'incapacità europea di darsi una politica estera e della rinuncia di Obama di portare a termine l'iniziale intervento militare in aiuto degli insorti, che si erano sollevati contro il Colonnello Gheddafi.

Ne stiamo vedendo le conseguenze attraverso i continui sbarchi di migranti, che solo adesso sembrano venire affrontati a dovere. Quest'emergenza con il tempo non ha fatto che aggravarsi arrivando ad indebolire l'Europa e contribuire alla frammentazione della nostra politica interna.

A cavalcare l'onda della protesta contro questo vasto fenomeno di spostamenti umani, alimentato anche dai conflitti nel mondo arabo, sono state soprattutto le forze del populismo, della demagogia e della destra spesso più estrema. Trovando appiglio nelle paure e nella disillusione dell'elettorato, queste hanno lanciato una sfida e messo in crisi gli altri Partiti: l'insieme ha finito col ripercuotersi su tutto il continente e avere una parte non indifferente nella scelta degli inglesi per la *Brexit* e negli ultimi risultati elettorali in Germania.

Dopo 40 anni di dittatura e tolto di mezzo Gheddafi, per difetto di solide istituzioni democratiche, la Libia è sprofondata nell'anarchia più completa. Ad emergere, un coacervo incontrollabile di milizie urbane, tribali, religiose e di bande criminali. In assenza di uno Stato centrale e di un esercito regolare, nel 2012 il Paese è investito da una guerra civile, che ha contribuito al saccheggio dei numerosi arsenali militari e al conseguente proliferare di ogni tipo di armi, all'uccisione dell'Ambasciatore americano a Bengasi fino ad accendere un conflitto in Mali. L'ordine non viene ripristinato neppure a seguito di una serie di elezioni, emerge la figura del Generale Haftar e sorgono due Governi rivali: l'uno basato a Tripoli e l'altro a Tobruk, in Cirenaica, nella parte orientale del Paese.

Mentre l'Occidente insiste per la creazione di un Governo di

unità nazionale, l'Egitto di al-Sisi e gli Emirati Arabi Uniti danno il loro sostegno ad Haftar e al Governo di Tobruk. Nel corso del 2015, sotto l'egida delle Nazioni Unite, inizia una serie di colloqui di pace, che porterà alla nascita del Governo di Fayez al-Serraj. Ottenuta la legittimità internazionale, questo dovrà insediarsi a Tripoli. Nel Marzo del 2016 il Consiglio di Sicurezza dell'ONU invita a sospendere i contatti con gli altri due Governi paralleli.

Il Governo islamista di Tripoli decide di sciogliersi ed offrire il suo appoggio ad al-Serraj; l'Esercito libico di Haftar ed il Governo di Tobruk oppongono un rifiuto e provocano una frattura tra la parte orientale e quella occidentale del Paese.

L'autorità del nuovo Governo ne esce minata al punto di subire un tentativo di colpo di Stato da parte di Khalifa Ghwell, ex-Primo Ministro del precedente Governo di Tripoli. Mosca, che già sostiene Assad, coglie l'occasione per inserirsi nel conflitto e offrire il suo appoggio al Generale Haftar. Di recente però la Russia ha indicato la propria disponibilità a venire incontro alle esigenze del Governo di Tripoli.

In questi anni la Libia è precipitata in un caos di violenze, uccisioni, torture, attacchi contro i civili e detenzioni arbitrarie. A queste sofferenze va aggiunto il danno di un'economia in ginocchio. Nello sfaldamento generale si è inserito anche l'Isis, in crescente difficoltà nella sua sede originaria tra la Siria e l'Iraq. Dopo una massiccia e mirata campagna di bombardamenti aerei americani in appoggio alle milizie di Misurata nel 2016, i combattenti dell'Esercito Islamico sono stati costretti ad abbandonare la loro capitale di Sirte.

Per concludere, l'errore non è stato tanto quello di eliminare Gheddafi quanto di non aver disposto nulla per il dopo: anche in questo caso l'Occidente avrebbe avuto l'obbligo di intervenire ed impedire al Paese di precipitare in un groviglio di dispute territoriali, strategiche, ideologiche e religiose. L'impegno doveva essere quello di offrire sostegno politico ed economico, mediare tra le parti e ricostruire istituzioni libere dall'inquinamento di anni di dittatura.

Oltre che garantire sicurezza collettiva e autodeterminazio-

ne, altrettanto importante sarebbe stato formare una nuova classe dirigente e creare un nuovo cittadino. È tempo che la comunità internazionale si unisca, prenda l'iniziativa di costruire le istituzioni necessarie e non lasci il Paese da solo ad affrontare i suoi problemi.

Come nel caso della Siria, resta la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza approvata all'unanimità il 23 Dicembre del 2015: riconosce come legittimo solo il Governo di unità nazionale e chiede agli Stati membri di intervenire a suo favore per stabilizzare il Paese. Questa Risoluzione è rimasta purtroppo disattesa, ma la situazione è tale da far sperare in un accordo tra Stati Uniti e Russia che abbracci quei centri di crisi nei quali i due Paesi si stanno confrontando.

*Egitto:* Con i suoi 85 milioni di abitanti, l'Egitto è il Paese più popoloso della regione ed il luogo di origine di movimenti ed ideologie che hanno plasmato per secoli il mondo arabo.

Dal 1952 questo Paese è sotto il tallone di dittature militari. A seguito degli eventi in Tunisia, l'Egitto fu scosso da una serie di manifestazioni, di proteste e di contestazioni senza precedenti. Il forte malessere sociale è sfociato in una richiesta di riforme costituzionali e di cambiamento del sistema politico. L'epicentro di questi fenomeni è stata Piazza Tahrir, per giorni invasa da una marea umana, che esprimeva la sua insoddisfazione e le sue speranze: la maggior parte dei dimostranti non ha mai potuto sperimentare le istituzioni democratiche, non sa come funzionano, ma è alla ricerca di un sistema politico diverso.

Gli scontri si sono estesi rapidamente a tutto il Paese; il presidente Mubarak è cacciato nel Febbraio del 2011 e il Parlamento sciolto. In attesa delle elezioni, l'Egitto si è trovato per un anno e mezzo sotto il controllo di un Consiglio di generali.

L'elezione presidenziale doveva essere il *test* di democrazia più importante del mondo arabo: un voto aperto e democratico avrebbe significato la fine di decenni di dittature militari. Nel Giugno del 2012, a seguito di una campagna vivace ed animata come non se ne era mai vista prima, a vincere è stato il Partito dei Fratelli Musulmani. Il neoletto Morsi non si è purtroppo rivelato all'altezza del compito ed il Paese è presto scivolato nel caos.

Il popolo gli si è rivoltato contro ed il 3 Luglio del 2013, un colpo di Stato ha portato nuovamente un Generale al potere. Le opposizioni sono state presto soffocate, i Fratelli Musulmani perseguitati ed i diritti di assemblea e di parola fortemente limitati. Le carceri hanno iniziato a riempirsi e i gravi problemi che affliggono il Paese sono ancora tutti da risolvere. Meno brutale di quello di Assad, il regime di al-Sisi trova la giustificazione nello scontento e nel disordine nei quali era precipitato il Paese a seguito della vittoria elettorale dei Fratelli Musulmani. Su questa crisi si è inserito l'Isis, che appare nel 2014 come derivazione di una fazione radicale conosciuta come Ansar Beit al-Maqdis.

L'Egitto si sta adesso avvicinando alle prossime elezioni presidenziali. Purtroppo l'azione repressiva del Governo sta facendo di tutto per neutralizzare l'opposizione e l'unico candidato possibile sarà il Presidente uscente: la scena politica interna resta soffocata dall'attacco alle libertà civili. Il Generale al-Sisi è sostenuto dall'Esercito, dai Servizi di sicurezza e da tutte le agenzie di Stato. Molti lo considerano ancora come elemento di stabilità in una regione altrimenti caotica e poco sicura.

Al diffuso scontento derivante dalle difficoltà economiche e dal carovita, bisogna aggiungere le critiche per la conduzione di un conflitto contro gruppi armati islamici, che ha provocato molte vittime tra militari e agenti di polizia. Nessuno degli altri candidati in lizza ha un apparato e un'organizzazione tali da minacciare al-Sisi, a cui molti chiedono di ripresentarsi.

Ogni prospettiva di riforma del Paese passa per la restituzione del potere ai cittadini e nell'assicurarsi che l'Esercito rispetti l'autorità civile: questo il compito delle democrazie occidentali da effettuarsi senza discorsi paternalistici e con l'accompagnamento di investimenti ed aiuti economici che consentano di liberare le energie positive del Paese.

*Yemen:* Più popoloso dell'Arabia Saudita, di cultura millenaria e ancora fondamentalmente tribale, lo Yemen è il Paese più povero del mondo arabo. Prima della guerra importava oltre l'80% del suo fabbisogno alimentare. Si trova in una posizione strategica, dato che controlla l'ingresso al Mar Rosso e la via ma-

rittima per la Mecca. La monarchia saudita, che ne ha un timore storico, lo ha sempre stato visto con sospetto e forse preferirebbe vederlo diviso.

Ormai al terzo anno di conflitto, la situazione nello Yemen appare sempre più drammatica e senza via d'uscita. Un accordo internazionale aveva allontanato il Presidente Ali Abdullah Saleh nel Febbraio del 2012. Ne è presto seguito un conflitto interno, nel quale la fazione degli Houthi, di religione zaidita, si è schierata con elementi militari vicini al deposto Saleh. Per via di quest'insurrezione, il nuovo Presidente Abd Rabbi Mansour Hadi si è trovato costretto a lasciare il Paese per poi trovare rifugio nella confinante Arabia Saudita.

Determinata a contrastare quella che considera una manovra di destabilizzazione da parte dell'Iran, Riyadh è intervenuto militarmente alla testa di una coalizione formata da nove Paesi sunniti.

Al contrario della politica di cautela dei suoi predecessori, che ben sapevano quale polveriera fosse la regione e spinto dal timore di vedere il suo Paese circondato da un arco sciita manovrato dall'Iran, il Ministro della Difesa saudita Mohammed Bin Salman si è lanciato in un conflitto dal quale avrà difficoltà a svincolarsi. Esagerata e brutale, questa reazione è stata motivata anche da scelte di politica interna: l'intervento iraniano nello Yemen, infatti, è piuttosto limitato ed è molto difficile immaginare come andrà a finire la cosa.

Tornando agli Houthi, è bene ricordare che sono un clan dalla struttura tribale, si ritengono discendenti del Profeta e l'Islam che seguono è di derivazione sciita. Non tutti gli zaiditi nello Yemen però sono Houthi. Cinquant'anni fa la monarchia saudita ne appoggiava l'Imam, che è di fatto uno sciita arabo e quindi non appartenente al ramo iraniano dei Duodecimani. Dal 2004 al 2010 l'ex-Presidente Saleh non aveva fatto che combatterli per poi allearsi con loro nel 2014 allo scopo di contrastare il suo rivale Hadi.

Il 29 Novembre 2017 Saleh ha annunciato la fine del suo rapporto con gli Houthi e ha lasciato intendere di voler dare il proprio sostegno all'Arabia Saudita. Tra le righe ha voluto far capi-

re che era disponibile ad un'apertura e che lui stesso poteva essere la soluzione al conflitto.

Menzionando un segno anomalo di ingerenze esterne, la risposta degli Houthi è stata immediata e furibonda: a distanza di pochi giorni, il palazzo presidenziale era preso di mira e mentre Saleh in un convoglio stava lasciando la capitale, un razzo ha colpito la sua auto e lui è stato finito a colpi di fucile. A pianificare l'attacco è stata una fazione radicale degli Houthi e dietro a questo è probabile vi sia stato un disaccordo tra le parti sui loro rispettivi poteri nella città.

Da questo episodio si potrebbe pensare che gli Houthi ne siano usciti rinforzati. I loro obiettivi, infatti, non coincidono con quelli di Saleh e per loro il conflitto con i sauditi è essenzialmente di natura religiosa. Adesso non hanno più il freno della presenza di Saleh e neppure devono temerne la concorrenza. A loro appartiene tutto il nord del Paese e non è improbabile che parte dei seguaci del Presidente assassinato possano fare causa comune con loro.

È anche vero che il Presidente non era isolato: vicino a sé aveva numerosi gruppi di fedeli, che ora potrebbero volgersi contro gli Houthi. È stato grazie all'attivarsi delle sue reti che i ribelli Houthi hanno potuto fare il loro ingresso a Sana'a. Con l'emergere di Hadi, Saleh si era sentito escluso dalla partita politica e ha voluto riaprire i giochi.

Come reagiranno adesso queste reti non è dato saperlo. Ciò che è certo è che per l'Arabia Saudita e i suoi alleati si è trattato di un brutto colpo: per un breve istante avevano potuto sperare di poter modificare il corso degli eventi; la cosa adesso sarà loro più difficile.

Come se tutto ciò non bastasse, a contestare il Governo Hadi ci si sono messi adesso anche i separatisti del Sud. In questi giorni Aden è sotto assedio e la situazione del Paese risulta sempre più spezzettata. Aumentano le convulsioni ed il conflitto all'interno dello Yemen copre più guerre, adesso esacerbate anche dalle rivalità tra Nord e Sud. All'interno delle stesse fazioni in conflitto vi sono molte tendenze, spesso marcate da strutture tribali e da clan. Una serie di trattative segrete ed un tentativo di

mediazione dell'Onu non serviti a nulla.

A rendere più difficile la situazione, nel conflitto si sono inserite anche la rete terroristica di al-Qaeda nella Penisola Arabica, il gruppo Ansar al-Shari'a ed elementi locali affiliati all'Esercito Islamico. Scopo delle loro azioni è soprattutto quello di combattere tutti per creare confusione e portare instabilità. Di questi gruppi si occupano soprattutto i droni e le Forze speciali americane.

La situazione è oggi a tal punto disperata che la comunità internazionale si sta mobilitando per riportare le cose sotto controllo. Si parla di una crisi senza precedenti e di una grande tragedia umanitaria. I morti, per due terzi civili, sarebbero già più di 10.000 e i feriti intorno ai 50.000. Oltre sette milioni di persone sono alla fame, circa venti milioni sono sprovviste di acqua potabile e hanno urgente bisogno di aiuti alimentari. Queste condizioni sono all'origine di un'epidemia di colera che ha già fatto oltre 1.500 vittime, per la maggior parte bambini. Si sono registrati anche numerosi casi di difterite. Si calcola che il numero degli sfollati sia intorno ai 3 milioni. Ingentissimi i danni alle infrastrutture e gravi distruzioni hanno anche investito il patrimonio culturale.

La situazione all'interno dello Yemen è tale che ci si può aspettare di tutto. Bisognerebbe intanto far pressione sui Sauditi, affinché moderino i loro comportamenti e consentano di togliere il blocco e rendere gli aiuti umanitari e i rifornimenti accessibili al Paese. Il resto può solo decidersi dopo.

*Tunisia:* Anche se il percorso verso un sistema democratico non può dirsi completato, la Tunisia è riuscita ad evitare quel caos che ha investito gli altri protagonisti della Primavera Araba. Il presidente Ben Ali è stato costretto alle dimissioni ed ha lasciato il Paese nel Gennaio del 2014. Dopo la dichiarazione dello stato di emergenza, l'Esercito ha assunto il ruolo di garante dell'ordine pubblico.

A distanza di poco tempo è nato un Governo di transizione capeggiato da Mohammed Ghannouchi. La maggioranza del Paese lo considerava troppo legato al precedente regime e di fronte al prolungarsi delle proteste e di scontri spesso violenti con la

polizia, è stato nominato Premier Beji Caid Essebsi. Egli ha abolito subito la polizia segreta ed ha deciso la data per eleggere un'Assemblea costituente.

A vincere queste elezioni sono stati i Partiti che si erano opposti al deposto Ben Ali. Il Partito islamico moderato Ennahda ha ottenuto il 37% dei voti e 89 seggi, mentre i laici riformisti del Congresso della Repubblica ottengono l'8,7% dei voti e 29 seggi. Presidente della Repubblica viene eletto Moncef Marzouki, che poi nomina primo ministro Hamadi Jebali, come lui vecchio oppositore di Ben Ali. La coalizione che ne deriva è composta dai Partiti Ennahda, Congresso della Repubblica e Forum Democratico per il Lavoro e la Libertà.

Dopo aver fondato nel 2012 il Partito Nidaa Tounes, Essebsi è diventato Presidente della Repubblica nel Dicembre del 2014. Dopo pochi giorni è eletto Primo ministro Habib Essid, ne segue un accordo tra i partiti e il varo del nuovo Governo.

Le urne hanno trionfato sulla violenza, ma i problemi che affliggono il Paese, quali mancanza di lavoro, crescita debole e scarsi investimenti, non sono stati risolti. Le recenti manifestazioni ne sono una riprova. A protestare sono soprattutto i giovani che lamentano il carovita e la mancanza di opportunità. Chiedono la sospensione della legge finanziaria da loro reputata troppo severa e sono ostili ad una serie di nuove tasse istituite il 1 Gennaio di quest'anno.

Il Governo si rende conto di queste difficoltà, ma deve anche impegnarsi ad implementare una serie di misure di austerità per accedere a prestiti del Fondo Monetario Internazionale. Nel corso dell'inaugurazione di un centro culturale a Tunisi, Essebsi ha fatto appello alla pazienza spiegando che il Paese purtroppo ha pochi mezzi. Il Governo si trova preso tra due fuochi: da un lato le richieste della piazza, dall'altro le esigenze di rigore dei conti richieste dal Fondo Monetario.

A sette anni dalla Primavera Araba i risultati sperati non sono stati raggiunti. Se dal punto di vista politico le cose sono migliorate con l'approvazione della nuova Costituzione, lo stesso non si può ancora dire riguardo alla situazione economica e sociale: molti giovani infatti vedono di fronte a loro o la possibili-

tà di emigrare o la strada del contrabbando.

Non a caso la Tunisia ha vissuto alcuni gravi attentati terroristici ed è diventata uno dei principali centri di reclutamento per gruppi radicali islamisti che combattono tra Siria, Iraq e Libia. Il Paese tuttavia regge e sembra avviarsi verso un futuro di maggiore stabilità: lo Stato ha mostrato di poter resistere e funzionare. Ha bisogno di essere aiutato economicamente ed è necessario incoraggiare e sostenere le forze progressiste e democratiche al suo interno. Sarebbe anche il caso di elaborare piani di integrazione regionale, di sviluppo e di progetti economici ri-convertendo il debito estero in investimenti.

*Conclusioni:* Questi eventi ci hanno insegnato che la Storia ha i suoi tempi e i suoi ritmi, che gli uomini hanno la capacità di indirizzarla e che difficilmente la scomparsa di una dittatura può sfociare in tempi brevi in una democrazia liberale. Questo passaggio politico è reso tanto più complesso in quanto i regimi autoritari hanno sempre fatto di tutto per impedire l'apparire di istituzioni indipendenti.

L'altra importante lezione è che alla libertà non vi è alternativa. Se alla libertà politica però non si aggiunge l'autorità, a vincere sarà quest'ultima: uno Stato può anche vivere per un lungo periodo senza libertà, ma non senza autorità. Infatti, se uno Stato per funzionare non può fare a meno dell'autorità, è altrettanto vero che per durare nel tempo ha bisogno di libertà. Quali alternative vi sono ad essa e quanto a lungo un potere che chiude lo spazio alla società civile e soffoca i diritti del cittadino può pretendere di sopravvivere?

La Primavera Araba non è riuscita a risolvere il problema dell'equilibrio tra caos e stabilità, ordine e disordine, democrazia e dittatura. Quelle società non erano ancora mature per l'alternativa, ciò però non vuol dire che siano condannate a vivere per sempre sotto il tallone di un autocrate o con i risultati attuali.

Non è esatto che il mondo arabo sia incapace di democrazia, deve semplicemente trovare un suo percorso. Ricordiamoci cosa si pensava dei tedeschi: si sono poi tutti sbagliati. Fascismo e Nazismo sono prodotti dell'Occidente, così come il Comunismo: na-

zioni e società sono sempre in grado di cambiare, soprattutto in seguito a clamorosi errori.

Le sfide popolari contro le autocrazie dovrebbero aver messo a tacere le nozioni correnti che questi regimi siano sinonimi di stabilità e che gli Arabi siano indifferenti all'idea di libertà.

Questa sorta di realismo, per il quale le autocrazie servivano a garantire stabilità e fungevano da diga contro l'estremismo islamico, durò fino al 2003. In quell'anno gli Stati Uniti decisero di invadere l'Iraq ritenendo che non fosse più il caso di cercare la stabilità appoggiando le dittature e che queste potessero essere nocive alla tranquillità della regione. L'idea di costruirvi istituzioni politiche libere ed una giustizia indipendente si smarri nella confusione del caos iracheno. Anche se l'ultima parola spetta sempre alle popolazioni locali, non per questo bisogna rinunciare all'idea che l'Occidente possa contribuire ad orientare i destini della regione.

In molti ambienti si è discusso dello scontro di civiltà partendo dal presupposto che il mondo arabo, nell'incapacità di separare la divinità dallo Stato e la religione dalla politica, non fosse assimilabile: era una cultura estranea, con la quale non si poteva scendere a patti. A farla breve, il suo passato, le sue tradizioni e la sfiducia verso l'Occidente non lo rendevano adatto alla libertà e alla democrazia: il mondo arabo, si diceva fino al 2010, non era idoneo alle riforme.

Paradossalmente però l'idea di democrazia vi si stava gradualmente impiantando: rapida urbanizzazione, demografia e l'emergere di una classe media hanno mutato gli assetti interni di questi Paesi. Lo sviluppo di nuove tecnologie, soprattutto dei più recenti mezzi di comunicazione quali i vari *social media*, canali televisivi satellitari ed una sempre maggiore apertura al mondo hanno facilitato ed intensificato le comunicazioni e gli scambi di idee. Tutto ciò ha reso più difficile al potere il compito di controllare l'informazione e ne ha messo a nudo le menzogne. Questi strumenti hanno poi consentito una rapida ed efficiente mobilitazione e reso possibile organizzare eventi, raduni e manifestazioni come non lo era mai stato in precedenza.

Vale inoltre la pena ricordare quei milioni di cittadini che in

Iraq ed in Afganistan si sono recati alle urne pur sapendo di rischiare la vita e tutte quelle persone che sono scese in piazza per contestare regimi dispotici ed invocare la libertà. Molti di loro stanno ancora combattendo e tanti non sono più tornati alle loro case. Quanti di noi lo farebbero?

Tutto ciò serve a farci capire come sia troppo presto per affermare che la Primavera Araba sia stata un fallimento. Ogni Paese è un caso a parte e ha una sua traiettoria: comunque vada a finire, lo spazio arabo non sarà più quello del passato. Il muro della paura è crollato, ma resta sempre vivo nel mondo arabo il conflitto tra chi guarda al passato e chi vuole abbracciare la modernità. La speranza non è morta e fino a che vi è qualcuno che ci crede, questa Primavera potrà ancora rinascere.

Edoardo Almagià

*Nota: A chi pensa che l'Islam sia ostile alla democrazia e all'idea di libertà si può rispondere sottolineando come la letteratura politica del suo periodo classico non approvasse regimi autoritari fondati sul potere assoluto di un individuo. Grande importanza era data alla consultazione e lo stesso Maometto sosteneva che prima di intraprendere qualsiasi cosa era necessario discuterne e soprattutto ascoltare. Solo in questo modo si sarebbe potuta raggiungere quell'intesa che avrebbe creato armonia e consentito di procedere.*

*Per molti secoli l'Islam ha avuto sistemi di Governo meno autoritari di quelli che hanno caratterizzato l'Europa moderna. Secondo i principi islamici, il fine del buon governo è la giustizia. Governo buono è dunque quello giusto e così deve essere perché è la Legge Sacra stessa ad imporre restrizioni all'autorità sovrana: non tutto è consentito a chi comanda e guai a comportarsi in modo ingiusto.*

*Nel XIV secolo Ibn Kaldum indicava il concetto di Asabiyya, la coesione sociale, come componente essenziale per il buon funzionamento della società e scopo di colui che governa.*

*Oggi non ci troviamo di fronte a questi concetti, ma al fallimento dei Governi arabi nel realizzare le attese dei loro popoli: la repressione più brutale è servita a soffocare le richieste di Governi migliori e più trasparenti, portatori di libertà, giustizia e dignità.*

*Non a caso, soffocando ed impedendo la nascita di una società civile, i regimi autocratici hanno fatto sì che soprattutto per molti giovani l'unica causa seducente e radicale fosse quella religiosa. L'Islam per loro si è così trasformato in una ribellione personale, in una grande narrazione eroica capace di attirare anche le donne e spalancare le porte del Paradiso.*

*Segnando in modo indelebile le sorti di questi Paesi, gli eventi della Primavera Araba hanno aperto un sipario che è lungi dall'essere calato: siamo solo agli inizi, indietro non si torna.*

# TERRORISMO E NULLITÀ DEGLI ATTI NEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

di Marco Pinardi

## 1. *Il contrasto al terrorismo*

Il decreto legislativo 22 Giugno 2007, n. 109, recante misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo (1) e l'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, in attuazione della direttiva 2005/60/CE, ebbe a introdurre l'art. 270 *sexies* c.p. (2), a tenore del quale sono considerate con finalità di terrorismo le condotte che, per la loro natura o contesto, possono arrecare grave danno ad un Paese o ad un'organizzazione internazionale e sono compiute allo scopo di intimidire la popolazione o costringere i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o

MARCO PINARDI è notaio in Roma. È autore delle seguenti monografie: *Il regime legale e statutario dell'assemblea ordinaria di seconda convocazione*; *Appunti e riflessioni in tema di esecutore testamentario*; *La Trasformazione*; *L'opposizione dei creditori nel nuovo diritto societario*; *Contributo allo studio del diritto dell'Unione Europea*.

Relatore in convegni nazionali e internazionali, ha collaborato con le cattedre di Diritto civile e di Diritto internazionale privato presso la Sapienza – Università di Roma. Docente presso la Scuola del Notariato del Triveneto e presso la Scuola di Specializzazione per le professioni legali della Libera Università Internazionale degli Studi Sociali "Guido Carli". Autore di saggi e contributi in riviste giuridiche, è componente del comitato scientifico della «Rivista della cooperazione Giuridica Internazionale» e della Rivista telematica «KorEuropa».

(1) GOLDER, BEN, WILLIAMS, GEORGE, *What is "Terrorism"? Problems of Legal Definition* (2004). University of NSW Law Journal, Vol. 27, No. 2, pp. 270-295, 2004; TRIDIMAS, P. TAKIS. GUTIERREZ-FONS, JOSE A., *EU Law, International Law and Economic Sanctions Against Terrorism: The Judiciary in Distress?* (September 18, 2008). Fordham International Law Journal, Forthcoming; Queen Mary School of Law Legal Studies Research Paper No. 11/2009.

(2) V. ARAGONA, *Il contrasto al finanziamento del terrorismo, D. Penale contemporaneo*, 2017, p. 101.

astenersi dal compiere un qualsiasi atto o destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un Paese o di un'organizzazione internazionale, nonché le altre condotte definite terroristiche o commesse con finalità di terrorismo da convenzioni o altre norme di diritto internazionale vincolanti per l'Italia (3).

È anzitutto da rilevare come essa sia la prima definizione legislativa di "terrorismo" (4).

Stante la precedente anomia, la Suprema Corte si era attestata su motivazioni ove "la finalità di terrorismo e quella di eversione dell'ordinamento costituzionale sono concettualmente distinte. Costituisce, infatti, finalità di terrorismo quella di incutere terrore nella collettività con azioni criminose indiscriminatamente, dirette cioè non contro le singole persone ma contro quello che esse rappresentano o, se dirette contro la persona, indipendentemente dalla sua funzione nella società, miranti a incutere terrore per scuotere la fiducia nell'ordinamento costituito e indebolirne le strutture.

La finalità di eversione si identifica, invece, nel fine più diretto di sovvertire l'ordinamento costituzionale e di travolgere l'assetto pluralistico e democratico dello Stato, disarticolandone le strutture, impedendone il funzionamento o deviandone dai principi fondamentali che costituiscono l'essenza dell'ordinamento costituzionale" (5).

Si è rilevato che la quasi totalità delle fattispecie antiterroristiche previste in Italia derivano dal rispetto di obblighi sovranazionali di incriminazione e segnatamente dall'attuazione di

(3) Una visione garantista in A. CAVALIERE, *Il contrasto del terrorismo tra esigenze di tutela e garanzie individuali*, *D. penale e processo*, 2017, p. 1089, il quale pone in rilievo il rischio che le Costituzioni nazionali finiscano per essere relegate in un ruolo subalterno, anche se sarebbe da aggiungere che il diritto dell'UE non appare certo scevro di garanzie. In senso non dissimile, G. DE MINICO, *La risposta europea al terrorismo del tempo ordinario: il lawmaker e il giudice*, *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2017. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it> la quale considera che la direttiva 2017/541 sia favorevole a una politica poco sensibile al principio di non discriminazione per ragioni di razza o di fede.

(4) E. DOLCINI, G.L. GATTA, *Codice Penale commentato*, Milano, 2015, p. 2029.

(5) Cassazione penale, sez. I, 11 luglio 1987, n. 11382 CED Cass. penale 1987.

due decisioni-quadro dell'Unione Europea, intervenute in materia di terrorismo (6).

È su questa falsariga, quella della cooperazione internazionale contro questo flagello che per sua stessa conformazione supera ogni confine nazionale e non, che dev'essere non solo condotta ogni indagine ma debbono essere anche diffuse le informazioni su un argomento che, malgrado l'accresciuta emergenza, non sembrerebbe essere stata sufficientemente nota agli operatori del diritto (7).

Le misure restrittive imposte dall'UE (8) possono essere dirette contro governi di Paesi terzi, contro entità non statali e persone fisiche o giuridiche (come gruppi terroristici e singoli terroristi) (9).

Possono avere ad oggetto embarghi sulle armi, altre restrizioni concernenti divieti di importazione e di esportazione, restrizioni finanziarie, restrizioni all'ammissione (divieti di visto o di viaggio) o altre misure che appaiano opportune a seconda dei casi. Tant'è che si è detto che l'UE ha attratto una maggiore attenzione per via della sua accresciuta attività nell'applicazione di sanzioni (10).

Nel 2007 il Consiglio dell'Unione Europea ebbe ad emanare (documenti 7697/07 e 11054/07) (11) delle raccomandazioni concernenti la formulazione delle liste contenenti sanzioni.

Nel 2012, il Consiglio (doc 11205/2012) comunicava che, nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune (PESC), il Consiglio può decidere di imporre nei confronti di Paesi terzi,

(6) F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, Padova, 2016, p. 140 s.s.; G.J. YACOBUCCI, *La funzione del diritto penale di fronte al terrorismo*, in: A.R. CASTALDO, *Il patto per la legalità. Politiche di sicurezza e di integrazione*, Padova, 2017, p. 3 ss.

(7) S. BETTI, *Le armi del diritto contro il terrorismo*, Milano, 2008.

(8) C. BATTAGLINI, *Le misure patrimoniali antiterrorismo alla prova dei principi dello Stato di diritto, D. penale contemporaneo*, 2017, p. 16.

(9) S. POLI, *La base giuridica delle misure dell'UE di congelamento dei capitali nei confronti di persone fisiche o giuridiche o entità non statali che appoggiano il terrorismo*, *Riv. Dir. Int.*, 2012, p. 89.

(10) FRANCESCO GIUMELLI, *How EU Sanctions work?*, *Issue Chaillot Papers* n° 129 May 2013 European Union Institute for Security Studies, p. 12.

(11) GIUMELLI, *How EU Sanctions work?* cit., p. 24.

entità o singoli misure restrittive, che devono essere coerenti con gli obiettivi della PESC enunciati all'articolo 11 del trattato sull'Unione europea (trattato UE).

Alcune misure restrittive sono imposte dal Consiglio in esecuzione di Risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite nel quadro del capitolo VII della Carta dell'ONU. Nel caso di misure di attuazione di Risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU, gli strumenti giuridici dell'UE dovranno sostanzialmente conformarsi a tali Risoluzioni nel senso che l'UE potrà sempre decidere di applicare misure più restrittive.

Quando non è possibile adottare misure restrittive nel quadro dell'ONU, l'Unione europea dovrebbe promuovere un più ampio sostegno della comunità internazionale alle sue misure autonome.

In linea generale, le misure restrittive sono imposte dall'UE per indurre a un cambiamento nella politica o nelle attività del paese, della regione di un Paese, del Governo, dell'entità o dei singoli cui sono dirette, conformemente agli obiettivi stabiliti nella decisione PESC del Consiglio.

Conseguentemente, l'UE modificherà le misure restrittive in funzione degli sviluppi registrati con riguardo agli obiettivi della decisione PESC del Consiglio. Ove sia possibile e coerente con la strategia globale dell'Unione europea nei confronti del Paese terzo interessato, gli strumenti giuridici che impongono misure restrittive possono far riferimento a incentivi volti ad incoraggiare il cambiamento ricercato nella politica o nelle attività.

Sarà importante assicurarsi che tali incentivi non ricompensino però le inadempienze. L'UE e i suoi Stati membri dovrebbero assicurare poi una comunicazione attiva e sistematica sulle sanzioni dell'UE, anche nei confronti del Paese colpito dalle sanzioni e della sua popolazione.

Nel quadro della PESC, i 27 Stati membri dell'UE applicano sanzioni imposte dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ai sensi del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite (12).

(12) *“The EU has resorted to restrictive measures with increased frequency over time: in December 2012 it administered 17 different sanctions regimes. This raises*

La Carta dell'ONU conferisce al Consiglio di sicurezza il potere di decidere, in maniera vincolante per tutti i membri delle Nazioni Unite, misure restrittive al fine di mantenere o ripristinare la pace e la sicurezza internazionali, qualora si profilasse una minaccia per la pace, una violazione della pace o un atto di aggressione.

Nel dare attuazione alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, l'UE si attiene ai termini di tali Risoluzioni, ma può anche decidere di applicare ulteriori misure restrittive. L'UE attua le misure restrittive decise dalle Nazioni Unite il più rapidamente possibile.

Si specifica anche che per assistere il settore privato nell'attuazione delle restrizioni finanziarie, settore che anche da un punto di vista cognitivo era il più lontano dalle misure restrittive adottate, la Commissione ha aperto nel Giugno 2004 un sito Web che contiene tra l'altro un elenco consolidato di persone ed entità soggette a sanzioni finanziarie e una rassegna delle misure restrittive in vigore.

Il 5 Ottobre 1999 era stata emanata la Risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite 1267(1999) con cui si dispone, fra altro, il congelamento (13) dei capitali e risorse finanziarie facenti capo ai Talebani. Con questa Risoluzione, il Consiglio di Sicurezza istituisce un Comitato del Consiglio di Sicurezza stesso, detto Comitato per le sanzioni, composto da tutti i suoi membri, è preposto a vegliare sull'attuazione, da parte dei singoli Stati, delle sanzioni adottate.

La Corte di Giustizia (14) ha rilevato sul tema però come, se-

*questions regarding the type of crisis that provokes EU intervention. It seems appropriate to identify five different categories that emerge from both the analysis of EU documents and the analysis of each case: (i) conflict management (e.g. Afghanistan in 1996 and Libya in 2011); (ii) democracy and human rights promotion (e.g. Belarus and Uzbekistan); (iii) post-conflict institutional consolidation (e.g. the Federal Republic of Yugoslavia and Guinea); (iv) non-proliferation (e.g. Iran and Libya in 1994); and (v) countering international terrorism (e.g. al-Qaeda and its associates, but also Libya in 1999)"* (GIUMELLI, *How EU Sanctions work?*, cit., p. 12).

(13) M. CARBONE, *Il finanziamento del terrorismo internazionale*, in M. CARBONE, P. BIANCHI, V. VALLEFUOCO, *Le nuove regole antiriciclaggio*, Milano, 2018, p. 308.

(14) Sentenza della Corte 12 giugno 2003, nel procedimento C-112/00, Racc., p. 1-5659 ss.; A. GRATANI, *Tutela ambientale e diritti fondamentali della persona*. Nota a CGCE 12 giugno 2003 (causa C-112/00) *Riv. giuridica dell'ambiente*, 2003, p. 793.

condo una costante giurisprudenza, i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto di cui la Corte garantisce l'osservanza.

A tal fine, la Corte si ispira alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri e alle indicazioni fornite dai trattati internazionali relativi alla tutela dei diritti dell'uomo cui gli Stati membri hanno cooperato o aderito.

Gli obblighi imposti da un accordo internazionale non possono avere l'effetto di compromettere i principi costituzionali del Trattato CE, tra i quali vi è il principio secondo cui tutti gli atti comunitari devono rispettare i diritti fondamentali, atteso che tale rispetto costituisce il presupposto della loro legittimità, che spetta alla Corte controllare nell'ambito del sistema completo di mezzi di ricorso istituito dal Trattato stesso.

Ne consegue, per la Corte, che i principi che disciplinano l'ordinamento giuridico internazionale creato dalle Nazioni Unite non implicano che un controllo giurisdizionale della legittimità interna del Regolamento 881/2002 sotto il profilo dei diritti fondamentali sia escluso per il fatto che l'atto in questione mira ad attuare una Risoluzione del Consiglio di sicurezza adottata in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite.

La prevalenza della Carta delle Nazioni Unite sugli atti di diritto comunitario derivato non si estenderebbe al diritto primario e, in particolare, ai principi generali nel cui novero vi sono i diritti fondamentali.

Inoltre, l'esistenza nell'ambito di tale regime delle Nazioni Unite della procedura di riesame dinanzi al Comitato per le sanzioni, anche tenendo conto delle recenti modifiche che vi sono state apportate, non può comportare un'immunità giurisdizionale generalizzata nell'ambito dell'ordinamento giuridico interno della Comunità, perché detta procedura di riesame non offre manifestamente le garanzie di una tutela giurisdizionale in quanto, la procedura dinanzi a detto Comitato rimane essenzialmente di natura diplomatica e interstatale, posto che le persone o entità interessate non hanno alcuna possibilità effettiva di difendere i loro diritti e il Comitato stesso assume le proprie decisioni per approvazione, laddove ciascuno dei suoi membri di-

spone di un diritto di veto.

Il Regolamento (CE) n. 2580/2001 del Consiglio del 27 Dicembre 2001 (15) relativo a misure restrittive specifiche contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo (16), al terzo considerando, fa presente che con la Risoluzione 1373 (2001) del 28 Settembre 2001, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha imposto a tutti gli Stati di congelare i capitali e le altre attività finanziarie o le risorse economiche delle persone che commettono o cercano di commettere atti terroristici, che partecipano alla loro esecuzione o che la facilitano (17).

Tale Risoluzione decide che tutti gli Stati dovranno:

- a. prevenire e reprimere il finanziamento di atti terroristici;
- b. criminalizzare la fornitura o la raccolta volontaria, con qualsiasi mezzo, direttamente o indirettamente, di fondi da parte dei loro cittadini o nei loro territori con l'intenzione di utilizzare i fondi, o sapendo che questi devono venire utilizzati, per realizzare atti terroristici;
- c. congelare senza indugio fondi e altri beni finanziari o risorse economiche di persone che commettono, o tentano di commettere, atti terroristici o partecipano a o facilitano la realizzazione di atti terroristici; di entità di proprietà di o controllate

(15) Cfr. Posizione comune 2001/931/PESC79 e Risoluzione UN 1373/2001 (“*Decide che tutti gli Stati dovranno: art. 1 c): (c) congelare senza indugio fondi e altri beni finanziari o risorse economiche di persone che commettono, o tentano di commettere, atti terroristici o partecipano a o facilitano la realizzazione di atti terroristici; di entità di proprietà di o controllate direttamente o indirettamente da tali persone; e da persone ed entità che agiscono a nome di, o agli ordini di tali persone ed entità, compresi i fondi derivati o generati dai beni immobiliari di proprietà di o controllati direttamente o indirettamente da tali persone e persone ed entità a loro collegate*”).

(16) ...“regolamenti comunitari”, essi sono così formati “i Regolamenti (CE) n. 2580/2001 del Consiglio, del 27 dicembre 2001, e n. 881/2002 del Consiglio, del 27 maggio 2002, e successive modificazioni, ed i regolamenti emanati ai sensi degli articoli 75 e 215 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, adottati al fine di prevenire, contrastare e reprimere il fenomeno del terrorismo internazionale, della proliferazione delle armi di distruzione di massa e l’attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, anche in attuazione di risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell’ONU” (M. CARBONE, *Il finanziamento del terrorismo internazionale*, cit., p. 302; cfr. anche E. CALÒ, *Il Diritto Internazionale Privato e dell’Unione Europea nella prassi notarile, consolare e forense*, Milano, 2010, p. 509.

(17) E. CALÒ, *La disciplina antiterrorismo ed il diritto privato. Leggi segrete e leggi ignote, Resp. Civile*, 2008, p. 472.

late direttamente o indirettamente da tali persone; e da persone ed entità che agiscono a nome di, o agli ordini di tali persone ed entità, compresi i fondi derivati o generati dai beni immobiliari di proprietà di o controllati direttamente o indirettamente da tali persone e persone ed entità a loro collegate;

- d. proibire ai loro cittadini o a qualsiasi persona ed entità nel loro territorio di rendere disponibile qualsiasi fondo, bene finanziario o risorsa economica o altri servizi finanziari o altri servizi collegati, direttamente o indirettamente, a beneficio di persone che commettono, tentano di commettere, facilitano o partecipano all'esecuzione di atti terroristici, di entità di proprietà di o controllate, direttamente o indirettamente, da tali persone e di persone ed entità che agiscono a nome di o agli ordini di tali persone.

Il Regolamento (CE) n. 2580/2001, all'art. 1, n. 2, specifica che il congelamento di capitali, altre attività finanziarie e risorse economiche, si estrinseca nel divieto di spostare, trasferire, alterare, utilizzare o trattare i capitali in modo da modificarne il volume, l'importo, la collocazione, la proprietà, il possesso, la natura e la destinazione o da introdurre altri cambiamenti tali da consentire l'uso dei capitali in questione, compresa la gestione di portafoglio.

I capitali e le altre attività finanziarie e risorse economiche sono costituiti da attività di qualsiasi natura, materiali o immateriali, mobili o immobili, indipendentemente dal modo in cui sono state acquisite, e documenti o strumenti giuridici in qualsiasi forma, anche elettronica o digitale, da cui risulti un diritto o un interesse riguardante tali attività, tra cui crediti bancari, assegni turistici, assegni bancari, ordini di pagamento, azioni, titoli, obbligazioni, tratte e lettere di credito.

Dispone (art. 2) il congelamento di tutti i capitali, le altre attività finanziarie e le risorse economiche, di cui una persona fisica o giuridica, gruppo o entità detenga la proprietà o il possesso, e si vieta di mettere, direttamente o indirettamente, a disposizione degli anzidetti soggetti altre attività finanziarie e risorse economiche.

È vietato, tranne specifiche eccezioni (concernenti anche le necessità primarie, per le quali si prevede un'autorizzazione), prestare servizi finanziari a tali soggetti.

Il Consiglio, deliberando all'unanimità, elabora, riesamina e modifica l'elenco di persone, gruppi o entità ai quali si applica il presente Regolamento in conformità delle disposizioni di cui all'articolo I, paragrafi 4, 5 e 6 della posizione comune 2001/931/PESC.

Si dispone (art. 9) che ciascuno Stato membro determina le sanzioni da imporre in caso di violazione delle disposizioni del Regolamento, purché tali sanzioni siano in ogni caso efficaci, proporzionate e dissuasive.

Il Regolamento (CE) n. 881/2002 del Consiglio del 27 Maggio 2002, che attua la Risoluzione ONU 1390 (2002), che riguarda Osama Bin Laden, Al – Qaeda ed i Talebani, impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate ad Osama Bin Laden, alla rete Al – Qaeda e ai Talebani, abroga il regolamento (CE) n. 467/2001 e vieta l'esportazione di talune merci e servizi in Afghanistan, inasprisce il divieto dei voli ed estende il congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie nei confronti dei Talebani dell'Afghanistan (18).

Si stabilisce (art. 1) che per «congelamento dei fondi» si intende il blocco preventivo di qualsiasi trasferimento, bonifico, alterazione, utilizzo o operazione relativi ai fondi, che possa portare in qualsiasi modo a modificarne il volume, l'ammontare, la collocazione, la proprietà, il possesso, la natura, la destinazione o qualsiasi altro cambiamento che permetta l'utilizzo dei fondi, compresa la gestione di portafoglio; per «congelamento di risorse economiche» si intende il blocco preventivo della loro utilizzazione ai fini di ottenere fondi, beni o servizi in qualsiasi modo, compresi tra l'altro la vendita, l'affitto e le ipoteche

Sul sito dell'*European External Action Service* è agevolmen-

(18) Attua le Risoluzione ONU nn. 1267/1999, 1333/2000, 1390/2002 e 2253/2015 e discende dalla Posizione comune 2002/402/PESC, sostituita dalla decisione (PESC) 2016/1693; vedi poi Regolamento (UE) 2016/1686 del Consiglio del 20 settembre 2016, che impone misure restrittive supplementari contro l'Isis (Dàesh) e Al Qaeda e le persone fisiche e giuridiche, le entità e gli organismi a essi associate.

te accessibile l'elenco sia di regolamenti anti terrorismo che dei soggetti in esso coinvolti; si tratta, quindi, di informazioni che, rispetto al passato, sono ora a disposizione degli utenti senza difficoltà di sorta.

Queste *technicalities*, all'apparenza ininfluenti dal punto di vista giuridico, potrebbero avere un loro peso. Dacché l'accesso alle informazioni è reso così agevole (19) dall'Unione Europea, non sarà semplice difendersi adducendo di ignorare i predetti dati, nel caso di atti o operazioni posti in essere con soggetti inclusi nelle *black list*.

La giurisprudenza in materia, peraltro, offre significativi lumi sulle correzioni eseguite in corso di vigenza della disciplina in materia.

Il Tribunale di Primo Grado CE con sentenza del 21 Settembre 2005 (20) stabilì che le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza controverse sono state adottate in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite.

In tale contesto, la determinazione di ciò che costituisce una minaccia contro la pace e la sicurezza internazionale, nonché dei provvedimenti necessari a mantenerle o a ristabilirle, rientra nell'esclusiva responsabilità del Consiglio di Sicurezza e sfugge, in quanto tale, alla competenza delle autorità e dei giudici nazionali comunitari, fatto salvo unicamente il diritto naturale di legittima difesa, individuale o collettiva, di cui all'art. 51 della detta Carta.

Dal momento che, agendo in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, il Consiglio di Sicurezza, tramite il suo Comitato per le sanzioni, decide che i capitali di determinate persone o entità devono essere congelati, la sua decisione s'impone a tutti i membri delle Nazioni Unite, a norma dell'art. 48 della Carta.

Alla luce di quanto esposto ai precedenti punti 243-254, l'affermazione di una competenza del Tribunale a controllare in via

(19) Vedi [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/423/-Sanctions%20policy](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/423/-Sanctions%20policy).

(20) *Foro it*, 2006, IV, 94, nota di S. FANCELLO e A. VIOLETTI.

incidentale la legittimità di una decisione del genere in base allo standard di tutela dei diritti fondamentali riconosciuti nell'ordinamento giuridico comunitario, non può quindi giustificarsi né sulla base del diritto internazionale né sulla base del diritto comunitario.

Da un lato, una competenza del genere sarebbe incompatibile con gli impegni assunti dagli Stati membri in base alla Carta delle Nazioni Unite, in particolare ai suoi artt. 25, 48 e 103, nonché con l'art. 27 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati.

Dall'altro, una tale competenza sarebbe contraria sia alle disposizioni del Trattato CE, in particolare agli artt. 5 CE, 10 CE, 297 CE e 307, primo comma, CE, sia a quelle del Trattato UE, in particolare all'art. 5 UE, ai sensi del quale il giudice comunitario esercita le proprie attribuzioni alle condizioni e ai fini previsti dalle disposizioni dei Trattati CE e UE.

Essa sarebbe, inoltre, incompatibile con il principio secondo il quale le competenze della Comunità e, pertanto, quelle del Tribunale devono venir esercitate nel rispetto del diritto internazionale; il potere del Consiglio UE di adottare un Regolamento per la lotta al finanziamento del terrorismo internazionale non risulta in contrasto con le norme superiori del diritto internazionale *di ius cogens* e, in particolare, con le norme che riconoscono il diritto della persona di disporre dei propri beni, il diritto alla difesa e il diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo.

A tale proposito, se è ormai possibile per ogni persona o entità rivolgersi direttamente al Comitato per le sanzioni presentando la propria domanda di radiazione dall'elenco riassuntivo al punto detto «focale», è giocoforza rilevare che emerge a tale proposito dalle direttive del Comitato per le sanzioni, come modificate da ultimo il 12 Febbraio 2007, che il ricorrente che ha presentato istanza di radiazione non può in alcun modo far valere esso stesso i propri diritti nel corso della procedura dinanzi al Comitato per le sanzioni, né può farsi rappresentare a tal fine, dal momento che solo il Governo dello Stato in cui egli ha la residenza o di cui ha la cittadinanza ha la facoltà di trasmet-

tere, eventualmente, osservazioni sull'istanza stessa.

Inoltre, tali direttive non obbligano il Comitato per le sanzioni a comunicare al detto ricorrente le ragioni e gli elementi di prova che giustificano la sua iscrizione nell'elenco riassuntivo, né a fornirgli un accesso, ancorché limitato, a tali dati.

Infine, in caso di rigetto dell'istanza di radiazione da parte del Comitato in questione, non sussiste in capo a quest'ultimo alcun obbligo di motivazione. Secondo la Corte (Sentenza del 3 Settembre 2008, nei procedimenti riuniti C-402/05 P e C-415/05 P) (21) i giudici comunitari devono, in conformità alle competenze di cui sono investiti in forza del Trattato CE, garantire un controllo, in linea di principio completo, della legittimità di tutti gli atti comunitari con riferimento ai diritti fondamentali che costituiscono parte integrante dei principi generali del diritto comunitario, ivi inclusi gli atti comunitari che, come il Regolamento controverso, mirano ad attuare risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite.

Pertanto, il Tribunale sarebbe, secondo la Corte, incorso in un errore di diritto stabilendo che dai principi che disciplinano il concatenarsi dei rapporti tra l'ordinamento giuridico internazionale creato dalle Nazioni Unite e l'ordinamento giuridico comunitario discende che il Regolamento controverso, in quanto mira ad attuare una Risoluzione adottata dal Consiglio di sicurezza in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite che non lascia alcun margine a tal fine, deve beneficiare di un'immunità giurisdizionale quanto alla sua legittimità interna, salvo per quanto concerne la sua compatibilità con le norme riconducibili allo *ius cogens*.

Alla luce delle circostanze concrete in cui è intervenuta l'inclusione dei nomi dei ricorrenti nell'elenco delle persone e delle entità interessate dalle misure restrittive contenuto nell'allegato I del regolamento controverso, deve stabilirsi che i diritti della

(21) DE BURCA, GRAINNE, *The EU, the European Court of Justice and the International Legal Order after Kadi*. *Harvard International Law Journal*, Vol. 1, No. 51, 2009; Fordham Law Legal Studies Research

difesa, in particolare il diritto al contraddittorio e il diritto ad un controllo giurisdizionale effettivo di questi ultimi, non sono stati manifestamente rispettati.

Infatti, in base ad una giurisprudenza costante, il principio di tutela giurisdizionale effettiva costituisce un principio generale di diritto comunitario che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, sancito dagli artt. 6 e 13 della CEDU, principio che è stato peraltro ribadito anche dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 Dicembre 2000.

L'osservanza di tale obbligo di comunicare detti motivi è infatti necessaria sia per consentire ai destinatari delle misure restrittive di difendere i loro diritti nelle migliori condizioni possibili e di decidere, con piena cognizione di causa, se sia utile per loro adire il giudice comunitario per quanto riguarda i diritti della difesa, in particolare il diritto al contraddittorio, con riferimento a misure restrittive quali quelle imposte dal regolamento controverso, non può infatti richiedersi alle autorità comunitarie di comunicare detti motivi prima dell'inserimento iniziale di una persona o di un'entità nell'elenco stesso.

Una simile comunicazione preventiva sarebbe tale da compromettere l'efficacia delle misure di congelamento di capitali e di risorse economiche imposte da tale regolamento; per raggiungere l'obiettivo perseguito dal detto Regolamento, misure siffatte devono, per loro stessa natura, poter beneficiare di un effetto sorpresa e applicarsi con effetto immediato.

Le autorità comunitarie non erano neppure tenute a procedere a un'audizione dei ricorrenti prima dell'inserimento iniziale dei loro nomi nell'elenco di cui all'allegato I di tale regolamento.

Ciò non significa tuttavia, quanto all'osservanza del principio di tutela giurisdizionale effettiva (22), che misure restrittive quali quelle imposte dal regolamento controverso si sottraggano a qualsivoglia controllo del giudice comunitari, in quanto si af-

(22) "EU sanctions should be seen as coercive, constraining and signalling devices in foreign policy" (GIUMELLI, *How EU Sanctions work?*, cit., p. 18).

fermi che l'atto che le prevede riguarda la sicurezza nazionale e il terrorismo.

Tuttavia, in casi simili, spetta al giudice comunitario attuare, nell'ambito del controllo giurisdizionale da esso esercitato, tecniche che consentano di conciliare, per un verso, le legittime preoccupazioni di sicurezza quanto alla natura e alle fonti di informazioni prese in considerazione nell'adottare l'atto di cui trattasi e, per altro verso, la necessità di concedere in maniera adeguata al singolo di beneficiare delle regole procedurali.

La Corte soggiunge anche che, nella fattispecie, è giocoforza rilevare anzitutto che né il regolamento controverso né la posizione comune 2002/402, cui quest'ultimo rinvia, prevedono alcuna procedura di comunicazione degli elementi che giustifichino l'inclusione dei nomi degli interessati nell'allegato I del citato Regolamento e di audizione di questi ultimi, né contemporaneamente né successivamente a tale inclusione.

Deve inoltre rilevarsi che il Consiglio non ha mai comunicato ai ricorrenti gli elementi assunti a loro carico, che avrebbero giustificato l'iniziale inclusione dei loro nomi nell'allegato I del Regolamento controverso e, pertanto, l'applicazione delle misure restrittive da questo previste.

È infatti pacifico che ai ricorrenti non è stata fornita alcuna informazione in proposito, né nell'ambito del Regolamento n. 467/2001, come modificato, rispettivamente, dai regolamenti nn. 2062/2001 e 2199/2001, che ha citato per la prima volta i loro nomi in un elenco di persone, entità o organismi interessati da una misura di congelamento di capitali, né nell'ambito del Regolamento controverso, né in una qualsiasi fase successiva.

La Corte ha concluso nel senso che il Regolamento 881/2002 nella parte in cui riguarda i ricorrenti, è stato adottato senza fornire alcuna garanzia quanto alla comunicazione degli elementi assunti a loro carico o quanto alla loro audizione in proposito, cosicché si deve constatare che tale Regolamento è stato adottato nell'ambito di un procedimento in cui non sono stati rispettati i diritti della difesa, il che ha avuto altresì come conseguenza la violazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva.

2. *Direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017 sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio e che modifica la decisione 2005/671/GAI del Consiglio*

Nel considerando 4 della Direttiva 2017/541(23) si spiega che negli ultimi anni, la minaccia terroristica è cresciuta e si è evoluta rapidamente. Persone indicate come «combattenti terroristi stranieri» si recano all'estero a fini terroristici.

I combattenti terroristi stranieri che rientrano in patria rappresentano una minaccia accresciuta per la sicurezza di tutti gli Stati membri. Combattenti terroristi stranieri sono risultati implicati in recenti attentati e complotti in diversi Stati membri.

Inoltre, l'Unione e i suoi Stati membri fanno fronte a crescenti minacce rappresentate da individui, che sono ispirati o istruiti da gruppi terroristici all'estero, ma che rimangono in Europa e qui operano o si organizzano per esser pronti ad operare (24).

La Direttiva, sempre secondo i considerandi, elenca in modo esaustivo vari reati gravi, quali atti intenzionali che possono essere qualificati come reati terroristici se e nella misura in cui sono commessi perseguendo uno specifico scopo terroristico, vale a dire intimidire gravemente la popolazione, costringere indebitamente i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto, o destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche, costituzionali, economiche o sociali fondamentali di un Paese o di un'organizzazione internazionale.

Anche l'apologia e la giustificazione del terrorismo sono con-

(23) F. FASANI, *Direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo e del Consiglio 15 marzo 2017 internazionale l'impatto della direttiva antiterrorismo sulla legislazione penale sostanziale italiana, Diritto penale e processo*, 2018, p.12; M. E. GENNUSA, *Tutto in una definizione? La nuova direttiva antiterrorismo dell'Unione europea e i confini del terrorismo, Quaderni costituzionali*, 2017, p. 651; S. SANTINI, *L'Unione europea compie un nuovo passo nel cammino della lotta al terrorismo: una prima lettura della direttiva 2017/541, D. penale contemporaneo*, 2017, p. 13; G. DUCOLI, *La lotta dell'Unione europea al terrorismo. Un primo sguardo alla direttiva UE/2017/541, La legislazione penale*, 27/7/2017, p. 1.

(24) F. MANFREDINI, *Con la direttiva 2017/541/UE le istituzioni europee rafforzano la lotta contro il terrorismo internazionale, Cass. Penale*, p. 3384.

templati nella Direttiva, il che dovrebbe comprendere talune comparse in Europa di esponenti di organizzazioni terroristiche e talvolta ex terroristi coinvolti in siffatte attività.

L'art. 3 dispone che gli Stati membri adottino le misure necessarie, affinché siano considerati reati di terrorismo diversi atti intenzionali, definiti reati in base al diritto nazionale che, per la loro natura o per il contesto in cui si situano, possono arrecare grave danno a un Paese o a un'organizzazione internazionale, quando sono commessi con uno degli scopi elencati al paragrafo 2 il quale comprende l'intenzione di destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche, costituzionali, economiche o sociali fondamentali di un paese o di un'organizzazione internazionale.

L'art. 5 dispone che gli Stati membri adottano le misure necessarie, affinché sia punibile come reato, se compiuta intenzionalmente, la diffusione o qualunque altra forma di pubblica divulgazione di un messaggio, con qualsiasi mezzo, sia *online* che *offline*, con l'intento di istigare alla commissione di uno dei reati ivi previsti, se tale comportamento, direttamente o indirettamente, ad esempio mediante l'apologia di atti terroristici, promuova il compimento di reati di terrorismo, creando in tal modo il pericolo che uno o più di tali reati possano essere commessi.

La Direttiva contempla anche la responsabilità delle persone giuridiche (art. 17). Gli Stati membri (art. 28) mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative, necessarie per conformarsi alla presente Direttiva entro l'8 Settembre 2018.

Si è fatto notare che questa Direttiva potrebbe essere l'occasione per rivedere organicamente la normativa antiterrorismo in un testo unico (25).

Probabilmente, bisognerebbe allargarne le previsioni alle forme meno violente ma comunque insidiose con le quali si possono raggiungere gli scopi vietati da questa disciplina.

(25) MANFREDINI, *Con la direttiva 2017/541/UE le istituzioni europee rafforzano la lotta contro il terrorismo internazionale*, cit. p. 3388.

### *3. Le migliori pratiche*

Il 25 Marzo 2015 il Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper) ha preso atto di un aggiornamento del documento sulle migliori pratiche dell'UE (doc. 7383/1/15), che è oggetto di riesame costante.

Il 24 Giugno 2015 il Gruppo ha approvato i nuovi elementi definitivi da inserire nel documento sulle migliori pratiche dell'UE.

Nei riguardi della designazione e identificazione delle persone ed entità oggetto di misure restrittive mirate si è stabilito che per rendere più efficaci le misure restrittive finanziarie e le restrizioni all'ammissione e per evitare inutili problemi causati da omonimie o nomi quasi identici (possibilità di "errore di persona"), il maggior numero possibile di elementi di identificazione specifici dovrebbe essere disponibile al momento dell'identificazione e pubblicato all'atto dell'adozione delle misure restrittive.

Per quanto riguarda le persone fisiche, le informazioni dovrebbero includere, in particolare, cognome e nome (se possibile anche nella lingua originale), corredati di adeguata traslitterazione conforme a quella figurante nei documenti di viaggio o traslitterati, secondo le norme dell'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (ICAO), pseudonimi, sesso, data e luogo di nascita, cittadinanza, indirizzo, numero del passaporto o di identificazione.

Dopo la designazione di una persona (fisica o giuridica) o di una entità, gli elementi di identificazione dovrebbero essere sottoposti a un continuo controllo volto a precisarli e ampliarli, coinvolgendo tutti coloro che possono contribuire.

Se le informazioni su una persona o entità designata sono limitate al nome di tale persona/entità, procedere alla designazione può all'atto pratico rivelarsi problematico a causa di un elenco potenzialmente lungo di possibili risultati positivi.

Ciò dimostra l'urgenza di ulteriori elementi di identificazione. Tuttavia, anche se sono forniti elementi di identificazione supplementari, può ancora essere difficile distinguere tra persone o entità designate e non designate.

Non si può escludere che in alcuni casi siano congelati i fondi di una persona/entità che non era l'oggetto previsto delle misure restrittive, o che una persona sia oggetto di un provvedimento di interdizione dal territorio degli Stati membri dell'UE a causa di elementi di identificazione corrispondenti a quelli di una persona/entità designata.

Qualora dichiarati di non essere l'oggetto previsto delle misure restrittive, la persona/entità i cui fondi o le cui risorse economiche sono congelati, dovrebbe prendere contatto con l'istituto finanziario in cui i fondi o le risorse economiche sono stati congelati o con l'autorità competente individuata nei siti *web* elencati negli allegati delle regolamentazioni UE.

Qualora dubiti che un cliente sia di fatto una persona/entità designata, un istituto di credito o finanziario, o altro operatore economico, dovrebbe fare ricorso a tutte le fonti disponibili per stabilire l'identità del cliente. Se l'interrogativo non può essere risolto, l'operatore economico dovrebbe informare le autorità competenti dello Stato membro in questione.

Il Comitato per le sanzioni delle Nazioni Unite, istituito dalla pertinente Risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU e, ove possibile attraverso tale Comitato, lo Stato che ha presentato la proposta di designazione, dovrebbero essere consultati dallo Stato membro che ha indagato sulla dichiarazione o dalla Commissione.

Ove opportuno, la questione potrebbe essere sottoposta a tale Comitato per ottenere conclusioni autorevoli, che dovrebbero essere comunicate agli Stati membri e alla Commissione.

Le persone ed entità inserite in elenco possono proporre un ricorso contro gli atti adottati nei loro confronti. Tale ricorso è presentato dinanzi al Tribunale dell'UE. La sentenza del Tribunale è impugnata dinanzi alla Corte di giustizia. L'annullamento degli atti che impongono misure restrittive nei confronti di una persona o entità non ha effetto immediatamente dopo la sentenza del Tribunale se non indicato esplicitamente nella stessa.

Gli effetti degli atti annullati in primo grado sono mantenuti fino alla scadenza del termine per l'impugnazione dinanzi al-

la Corte di giustizia (due mesi e dieci giorni dalla notifica della sentenza).

Entro tale termine l'istituzione dell'UE pertinente può porre rimedio alle violazioni accertate, adottando, eventualmente, nuove misure restrittive nei confronti delle persone ed entità interessate.

In alternativa l'istituzione dell'UE può proporre un'impugnazione, nel qual caso l'inserimento in elenco rimane in vigore a tutti gli effetti in pendenza della stessa.

Alla scadenza del termine di due mesi e dieci giorni, le misure restrittive nei confronti di tale persona o entità cessano di produrre effetti o possono restare in vigore a tutti gli effetti, a seconda che l'istituzione o altri attori decidano o meno di intraprendere una delle azioni di cui sopra.

Il 19 Dicembre 2006 il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato la Risoluzione 1730 (2006) con la quale il Segretario Generale ha istituito in seno al Segretariato un punto di contatto per la ricezione delle richieste di cancellazione dagli elenchi.

Le regolamentazioni dell'UE che impongono misure di congelamento sono direttamente applicabili negli Stati membri dell'UE senza che sia richiesto il loro recepimento nel diritto nazionale.

Tuttavia, le regolamentazioni concernenti sanzioni richiedono l'adozione da parte degli Stati membri di una legislazione che preveda sanzioni per la violazione delle misure restrittive.

Esse prevedono inoltre che gli Stati membri designino le autorità competenti di cui alle regolamentazioni stesse e le identifichino sui siti *web* elencati nei relativi allegati, il che può comportare l'adozione di misure di attuazione a livello nazionale.

In aggiunta alla normativa adottata dall'Unione, gli Stati membri dovrebbero predisporre, se necessario, un quadro legislativo, leggi o regolamentazioni aggiuntivi per il congelamento di fondi e attività finanziarie e risorse economiche delle persone ed entità oggetto di misure restrittive a livello nazionale, incluse persone ed entità coinvolte in atti terroristici, e per proibire che fondi e risorse economiche siano messi a disposizione di siffatte persone ed entità, o che queste possano in particolare benefi-

ciarne, attraverso misure di congelamento amministrativo e/o mediante il ricorso a provvedimenti di congelamento giudiziario o aventi effetto equivalente.

#### 4. *Legislazione nazionale*

In materia è fondamentale il Decreto legislativo 22 Giugno 2007, n. 109. - Misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, in attuazione della direttiva 2005/60/CE, modificato dal Decreto legislativo 25 Maggio 2017 n. 90, recante attuazione della direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo e recante modifica delle Direttive 2005/60/CE e 2006/70/CE e attuazione del Regolamento (UE) n. 2015/847 riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e che abroga il Regolamento (CE) n. 1781/2006 (26).

Le modifiche riguardano, fra l'altro, le misure di congelamento nazionali (27). Si prevede, all'art. 4 ter, che il Comitato di Sicurezza Finanziaria (28) possa formulare alle competenti au-

(26) A. ROSSI, *Decreto Legislativo 25 maggio 2017, n. 90 Prevenzione del riciclaggio e finanziamento del terrorismo: finalità e novità normative*, *Diritto penale e processo*, 2018, p. 25.

(27) Vedi Tribunale di Milano; ordinanza, 8 marzo 2005, *Foro it.*, 2006 I, c. 954. *È legittimo il comportamento di un istituto bancario che operi il blocco dell'intera gestione patrimoniale di un proprio cliente, il quale risulti inserito nella lista di persone fisiche e giuridiche allegata al regolamento comunitario 1149/2004/Ce, che, recependo una risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, ha imposto il congelamento dei beni e delle risorse economiche di persone e organizzazioni sospettate di essere coinvolte in attività terroristiche internazionali o comunque di essere ad esse associate; ed il giudice nazionale non può adottare provvedimenti di natura costitutiva o dichiarativa in ordine al detto regolamento.*

(vedi Trib. Milano 14 febbraio 2003, est. De Sapia, soc. Nasco Business Residence Center e altri c. min. economia e finanze e Banca San Paolo Imi, inedita) QE.H.80.02. Name: HOTEL NASCO A.k.a.: Nasco Business Residence Center SAS Di Nasreddin Ahmed Idris EC F.k.a.: na Address: Cors; Sempione 69, 20149 Milan, Italy Removed from list on: 14 Nov. 2007). Citato a p. 16 della Relazione al Comitato di sicurezza finanziaria comando generale della Guardia di finanza III reparto operazioni ufficio tutela dell'economia; operazioni fino al 2007).

(28) M. CARBONE, *Il finanziamento del terrorismo internazionale*, cit., p. 303.

torità internazionali delle Nazioni unite e dell'Unione europea, proposte di designazione di individui o entità da inserire nelle relative liste, sulla base delle informazioni fornite da autorità internazionali e Stati esteri, ovvero altrimenti acquisite; all'art. 4 *sexies* si prevedono le proposte di cancellazione dalle liste.

È rimasto sostanzialmente immutato il fondamentale art. 5, il quale dispone che i fondi sottoposti a congelamento non possono costituire oggetto di alcun atto di trasferimento, disposizione o utilizzo.

Le risorse economiche sottoposte a congelamento non possono costituire oggetto di alcun atto di trasferimento, disposizione o, al fine di ottenere in qualsiasi modo fondi, beni o servizi, utilizzo, fatte salve le attribuzioni conferite all'Agenzia del demanio.

Sono nulli gli atti posti in essere in violazione dei divieti ivi previsti. È vietato mettere direttamente o indirettamente fondi o risorse economiche a disposizione dei soggetti designati o stanziarli a loro vantaggio.

È vietata la partecipazione consapevole e deliberata ad attività aventi l'obiettivo o il risultato, diretto o indiretto, di aggirare le misure di congelamento. Il congelamento è efficace dalla data di entrata in vigore dei Regolamenti comunitari ovvero dal giorno successivo alla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana dei Decreti.

Il congelamento non pregiudica gli effetti di eventuali provvedimenti di sequestro o confisca, adottati nell'ambito di procedimenti penali o amministrativi, aventi ad oggetto i medesimi fondi o le stesse risorse economiche.

Il congelamento dei fondi e delle risorse economiche o l'omissione o il rifiuto della prestazione di servizi finanziari ritenuti in buona fede conformi al presente Decreto non comportano alcun genere di responsabilità per la persona fisica o giuridica, il gruppo o l'entità che lo applica, né per i suoi direttori o dipendenti, a meno che si dimostri che il congelamento è stato determinato da negligenza.

L'art. 8 continua a prevedere che gli obblighi di segnalazione di operazioni sospette previsti dalla Legge antiriciclaggio per i

soggetti indicati nell'articolo 2 del Decreto legislativo 20 Febbraio 2004, n. 56, si applicano ai medesimi soggetti anche in relazione alle operazioni ed ai rapporti che, in base alle informazioni disponibili, possano essere riconducibili ad attività di finanziamento del terrorismo.

### 5. Conclusioni

La nullità comminata dalla legge nei riguardi delle operazioni svolte nei riguardi dei beni sottoposti a 'congelamento' dovrebbe postulare da parte di tutti gli operatori del diritto un continuo e preventivo controllo (29), peraltro assai agevole, nelle fonti poste dall'Unione europea a loro disposizione, onde da un lato evitare operazioni aventi ad oggetto i predetti beni e dall'altro quantomeno dare contezza della nullità dei diversi negozi giuridici posti in essere in contrasto con il divieto di cui sopra, non potendosi escludere che siano stati posti in essere negozi la cui nullità non sia emersa.

Marco Pinardi

(29) Ad avviso di E.M. MASTROPAOLO, il contributo del settore finanziario e dei suoi operatori al momento è più tarato sul rispetto formale della normativa che su di una fattiva collaborazione attiva per prevenire e contrastare il finanziamento del terrorismo (*Il contributo del settore finanziario alla lotta contro il finanziamento del terrorismo internazionale*, *Archivio Penale*, 2018, n. 1, p. 17).

# I CONSIGLIERI GIURIDICI NELLE FORZE ARMATE ITALIANE

di Giorgio Bosco e Umberto Montuoro

**L**e Forze Armate italiane sono impegnate per il mantenimento della pace in vari teatri di operazioni; i contingenti più numerosi sono in Libano e in Afganistan, ma ve ne sono anche in parecchie altre aree ove si svolgono conflitti armati.

In situazioni del genere il responsabile del Comando può trovarsi nella necessità di dover prendere decisioni rapide, senza avere il tempo di chiedere istruzioni. Occorre che tali decisioni siano, per quanto possibile, ben fondate sul piano giuridico; e consapevole di tale esigenza, il Ministero della Difesa si adopera affinché degli Ufficiali dispongano di un'adeguata formazione giuridica e possano, quando necessario, utilizzarla sul campo.

Tutto ciò è all'origine del periodico Corso per "Consigliere Giuridico nelle Forze Armate", che si tiene presso il Centro Alti Studi per la Difesa (CASD) e che nel 2017 è giunto alla 19° edizione. Si tratta, in sostanza, di assicurare che i partecipanti abbiano una buona conoscenza del diritto internazionale umanitario e delle sue applicazioni ai conflitti armati, sia internazionali che interni; questi ultimi sono ormai in maggioranza, e coinvolgono sempre più attori non statali.

Il diritto internazionale umanitario è un sistema di regole che fin dalle sue origini si è posto con una vocazione profondamente universale. In effetti il suo sviluppo, pur convenzionale, si è realizzato sotto l'insegna dell'universalità: le convenzioni di diritto umanitario sono di tipo "aperto" e si pongono come codifi-

*GIORGIO BOSCO è stato Ambasciatore d'Italia e Professore alla Scuola Nazionale dell'Amministrazione in Roma.*

*UMBERTO MONTUORO svolge le funzioni di Consigliere Giuridico presso il Centro Alti Studi per la Difesa.*

cazione e sviluppo progressivo del diritto internazionale generale in materia. L'obiettivo perseguito è quello della protezione delle vittime della violenza: feriti, malati, naufraghi, prigionieri, detenuti e civili coinvolti dalle ostilità, con particolare attenzione per le categorie più vulnerabili.

I frequentatori del Corso sono chiamati ad acquisire sia il c.d. "diritto dell'Aja" che quello di Ginevra.

Il primo consiste nelle numerose Convenzioni approvate nel corso delle due Conferenze della Pace dell'Aja del 1899 e 1907, alcune delle quali sono ancora in vigore, come quella del 18 ottobre 1907 sulle leggi e i costumi della guerra terrestre (1).

Il secondo si basa sulle quattro Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 e relativi Protocolli addizionali, pure conclusi a Ginevra il 7 giugno 1977.

In tutta questa normativa si presenta come essenziale, e sempre citata, la c.d. "clausola Martens" contenuta nella Convenzione dell'Aja sopra menzionata, secondo cui "in attesa che venga enunciato un Codice più completo delle leggi relative alla guerra, le Alte Parti contraenti reputano opportuno constatare che, nei casi non compresi nelle disposizioni regolamentari da Esse adottate, le popolazioni e i belligeranti restano sotto la salvaguardia e sotto l'impero dei principi del diritto delle genti, quali risultano dagli usi stabiliti fra nazioni civili, dalle leggi dell'umanità e dalle esigenze della coscienza pubblica". La clausola è ripetuta nelle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949.

Sono regole fondamentali, che – come osservato dalla Corte Internazionale di Giustizia nel parere del 1996 sulla legittimità della minaccia o dell'uso delle armi nucleari – devono essere osservate da tutti gli Stati, abbiano o meno ratificato le convenzioni che le contengono, poiché esse corrispondono a "principi intrasgredibili di diritto internazionale consuetudinario".

Non suscita quindi meraviglia che, di fronte a una tale ricchezza di contenuti, il CASD si preoccupi di mettere a disposi-

(1) V. al riguardo le sentenze della Cassazione n. 1284 del 29 Maggio 1962 e n. 2124 del 26 Luglio 1962, che ne fanno espressa menzione.

zione dei partecipanti al Corso i più illustri esponenti della scienza giuridica, nel quadro di programmi elaborati con la massima cura, anche tenendo conto della presenza in Italia dell'Istituto Internazionale di Diritto Umanitario di Sanremo, prestigiosa organizzazione nota a livello mondiale.

Negli ultimi anni i moduli formativi hanno spaziato sui più vari argomenti, dall'evoluzione dello *ius ad bellum* agli aspetti giuridici delle operazioni militari all'estero, dalla giustizia penale internazionale alle funzioni del Comitato Internazionale della Croce Rossa.

Non si è mancato di sottolineare il ruolo delle Nazioni Unite e il loro impegno per il mantenimento della pace, come pure i profili di responsabilità delle Nazioni Unite per l'operato dei suoi *peacekeepers*. In questa problematica s'inserisce la questione dell'applicabilità della normativa internazionale dei diritti umani.

Le ultimissime novità tecnologiche hanno trovato spazio nei moduli dedicati alla “*Cyber Defence*” e “*Cyber Security*”, temi della massima attualità, come dimostrano gli sforzi dei Paesi ad elevato livello tecnologico per difendersi dagli attacchi cibernetici.

Un'interessante prospettiva comparativista ha fornito ai frequentatori l'opportunità di avvicinarsi ad altri sistemi giuridici, come quello islamico in una visione d'insieme, e con approfondimenti particolari sul Vicino Oriente e sul Nordafrica.

Nei conflitti armati soffrono non solo le persone, ma anche le cose, soprattutto i beni culturali, oggetto di distruzioni sia fortuite che intenzionali. Speciali moduli vengono orientati allo studio di questa tematica e del sistema normativo di tutela dei beni culturali in tempo di guerra, tutela a cui si ispira la nota proposta italiana dei “Caschi blu della cultura”, approvata dall'UNESCO.

*Inaugurato il primo corso di alta formazione  
per soli Legal Advisor*

Questo anno accademico ha visto la nascita del primo corso per *Consigliere giuridico nelle Forze Armate* destinato esclusi-

vamente a Ufficiali e Funzionari della Difesa, laureati in giurisprudenza.

Naturale corollario di questa premessa è l'ampliamento della portata del carattere tecnico ed avanzato dell'iter formativo, dallo scorso anno, associato ad un master universitario di 2° livello in "Diritto internazionale umanitario e dei conflitti armati".

Le numerose modifiche organizzative apportate allo sviluppo didattico, ora maggiormente applicativo, consentono un consistente incremento del grado di professionalità e di specializzazione dei contenuti somministrati ad un uditorio ora omogeneo ed in possesso di una matura formazione giuridica, capace di comprendere contenuti specialistici e giurisprudenziali.

D'altro canto, la specificità dell'impiego dei nostri contingenti negli scenari di intervento postula la necessità da parte dei Comandanti di avvalersi di specialisti in possesso di un elevato profilo professionale e di sperimentate competenze legali.

Tale requisito ha imposto un "innalzamento dell'asticella" puntando con decisione su una figura di Consigliere giuridico altamente qualificata, con una formazione ad ampio spettro compiutamente interforze, pedina essenziale nelle mani degli stessi Comandanti responsabili.

### *La formazione avanzata della Difesa si scopre internazionale ed europea*

La propedeutica preparazione *single service*, di Forza Armata, infatti rappresenta una premessa importante ma non sufficiente al fine di assicurare l'espressione sicura di estese competenze legali negli attuali complessi scenari internazionali. Negli odierni teatri operativi i vari piani di intervento – aereo, satellitare e *cyber* – sono ormai sempre più interconnessi con la componente terrestre e marittima. "UT UNUM SINT": il motto araldico del Centro descrive con efficacia il valore aggiunto prodotto dallo spirito di coesione, dalla caratura dell'interpretazione condivisa degli scenari e dalle accresciute capacità di intervento delle Forze Armate, se complessivamente considerate e non frammentate o relegate nell'azione delle singole competenze settoriali.

Ne consegue la rinnovata rilevanza dell'Albo dei C.G., detenuto e continuamente aggiornato dal CASD, per le attività di selezione ed impiego del personale realizzate dallo Stato Maggiore della Difesa e dagli Stati Maggiori di Forza Armata.

In questa nuova prospettiva di formazione di specialisti di nicchia, si è potuto finalmente curare l'approfondimento tecnico del complesso sistema normativo e giurisprudenziale di riferimento, al fine di adeguare con continuità gli indirizzi didattici all'evoluzione della realtà giuridica applicata presso le sedi giurisdizionali interne ed internazionali.

È cresciuta, in tal modo, la collaborazione con gli Istituti omologhi e gli organismi internazionali ed europei di settore (ad esempio: *International Criminal Court*, *UN Human Rights Committee*, *International Institute of Humanitarian Law of Sanremo*, *International Law Association*, *European Security Defence College*) promuovendo *workshop*, progetti di studio e ricerca nel campo del diritto internazionale, del diritto internazionale umanitario e dei conflitti armati, delle *peacekeeping operations*, nonché delle materie giuridiche correlate.

Al fine di sviluppare sinergie istituzionali con il mondo universitario ed accademico assicurando aderenza tra i programmi d'Istituto ed i più recenti indirizzi dottrinali in costante evoluzione, si è incrementata, in modo significativo, la relazionalità istituzionale. In particolare: con il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, le magistrature militari ed ordinarie e le altre Amministrazioni dello Stato di interesse.

In tal senso, sono previste anche articolate sessioni applicative di studio guidate da alti magistrati militari ed ordinari volte ad una piena comprensione tecnica dei più attuali, in alcune ipotesi ancora in divenire, indirizzi giurisprudenziali e sviluppi evolutivi dell'applicazione delle norme interne ed internazionali.

Si è proseguito, inoltre, nel prevedere sia il coinvolgimento dei futuri *Legal Advisor* in strutturate fasi esercitative operative di carattere compiutamente interforze ed internazionale (fasi sviluppate in comune con il Corso Superiore di Stato Maggiore, che abilita gli Ufficiali ad operare in ambiente di staff interforze o internazionale nonché ad assumere, in prospettiva, incari-

chi di comando di *task force*, nei vari contesti di impiego operativo ) sia l'individuazione di docenti e conferenzieri, in particolare nella fase conclusiva di qualificazione, operanti al massimo livello istituzionale nazionale ed internazionale, capaci di illustrare con efficacia lo sviluppo attuale delle tematiche legali di settore oggetto di trattazione, spesso seguite personalmente dagli stessi conferenzieri presso i fori negoziali, le competenti sedi internazionali o corti giudiziarie.

Questa compiuta strutturazione della didattica avanzata, dal carattere fortemente applicativo, prepara e predispose Ufficiali e Funzionari alle condizioni di impiego effettivo nei teatri operativi, nelle cellule Legal o negli Uffici Legali di Comandi operativi e Stati Maggiori in maniera molto realistica e prossima ai concreti incarichi da disimpegnare.

### *Le risposte legali ai fenomeni del terrorismo internazionale e dell'aggressione cyber*

La crescente minaccia terroristica transnazionale, le nuove spaventose modalità di violenza armata perpetrate da gruppi militarmente organizzati nei confronti non solo delle forze combattenti regolari avversarie ma soprattutto della popolazione civile e dei cosiddetti soggetti deboli, minori, feriti e prigionieri, impongono un approccio irrinunciabilmente interforze all'interpretazione delle dinamiche sul campo. Competenze legali da declinare prontamente e con piena consapevolezza dei principali assetti operativi delle Forze di terra, di mare e di aria partecipanti al conflitto. E non solo.

La stessa frontiera dell'aggressione nella dimensione *cyber* destruttura le classiche ripartizioni della minaccia per Forza Armata, implicando un coinvolgimento unitario nella difesa e nella identificazione della fonte di pericolo. Minaccia originata spesso *border line* tra terrorismo internazionale, attività poste in essere da compagnie di *cyber* mercenari o da articolazioni militari o civili statali.

Gli attacchi *cyber* lanciati fino ad oggi possono apparire poco distruttivi rispetto al grado di lesività dei mezzi e metodi di

combattimento tradizionali impiegati nei conflitti armati. Tuttavia, le stime degli esperti di settore prevedono, per un avvenire ormai prossimo, dati allarmanti ed i potenziali attacchi informatici potrebbero causare conseguenze devastanti non inferiori ai danni realizzati dalle armi convenzionali (2).

### *Diritto islamico e “diritto comparato dei teatri operativi”*

La diversità degli scenari di impiego dei Consiglieri Giuridici postula delle strutturate capacità di interpretazione dei sistemi normativi vigenti nelle aree nelle quali si sviluppano le missioni di stabilizzazione. Dunque, all’odierno *Legal Advisor* è richiesto il possesso di un quadro di conoscenze specialistiche molto articolato. Uno spettro di competenze esteso alla conoscenza dei principi fondamentali e degli istituti appartenenti ai diversi ordinamenti di diritto islamico (dal Libano all’Afganistan) ai sistemi di *common law* o *civil law* e allo stesso diritto delle Nazioni Unite (Kosovo).

Il catalogo degli atti da valutare, in chiave comparata, è ampio e comprensivo dei profili sia, come già evidenziato, di diritto internazionale sia di diritto interno (penale, civile, amministrativo) necessari per il supporto alle missioni ed all’ordinato svolgimento della vita sociale nei territori in cui si interviene.

### *La tutela dei beni culturali nelle aree di crisi*

Il cosiddetto “peacekeeping umanitario” è comprensivo anche della protezione delle identità culturali delle popolazioni esposte alla violenza della conflittualità armata. In questo ampio orizzonte di intervento di garanzia culturale e, dunque, identitaria, si colloca anche la tutela dei beni culturali mobili e monumentali, materiali ed immateriali, presenti nelle aree di crisi, di conflitto armato o appena restituite alla vita civile.

(2) In tal senso, U. MONTUORO, *La Primavera araba, il cyber e l’auspicata evoluzione del Diritto Internazionale dei Conflitti Armati*, in “Cyberworld - dall’hacking al profiling, dalle dark network alla cyber law. Capire, proteggersi e prevenire gli attacchi in rete”, AAVV, Editore Ulrico Hoepli Milano, 2013, pag. 226 e ss..

In tal senso, grazie anche allo slancio del compianto Generale Roberto Conforti, il Centro sta da tempo lavorando con la Società Italiana per la Protezione dei Beni Culturali (SIPBC) allo sviluppo di un progetto formativo in tema di *peacekeeping* umanitario, comprensivo anche della formazione giuridica dei “Casci blu della cultura” e degli operatori nel settore dei beni culturali, in aree di crisi o soggette ad eventi calamitosi.

“Tali iniziative non si pongono ovviamente su di un piano operativo. In tale ambito, agiscono le Forze Armate e l’Arma dei Carabinieri, con un’efficacia che tutto il mondo ci invidia.

Il livello di ambizione degli obiettivi formativi è legato all’alta formazione nella Difesa per le articolazioni competenti *ratione materiae* del Sistema Paese: un approccio di tipo scientifico, accademico, davvero interforze: in sostanza, un progetto ad ampio spettro istituzionale e dall’elevato valore dottrinale che, con il suo divenire, costituisce il riconoscimento non solo dello sforzo sinora profuso nel promuovere la conoscenza sui molteplici piani di intervento delle operazioni di pace, ma anche del ruolo che il Centro va assumendo sia in termini di contenuti e risultati scientifici conseguiti sino a questo momento sia di considerazione della veste istituzionale assunta nel mondo accademico” (3).

La fase di carattere giuridico di questo Master di II livello in tutela dei beni culturali si sovrapporrà ad alcuni moduli del Corso per Consigliere Giuridico, nelle odierne previsioni, già dal prossimo anno accademico.

Appare opportuno, infine, sottolineare che l’Italia, nell’ambito delle iniziative assunte in occasione dell’attuale presidenza del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, ha organizzato un evento di approfondimento dedicato ai seguiti della risoluzione 2347 che per la prima volta stabilisce la relazione tra la difesa del patrimonio culturale e il mantenimento della pace e della sicurezza (4).

(3) M. DEL CASALE, Discorso del Presidente del CASD in occasione dell’apertura dell’Anno Accademico 2017-18, 14 novembre 2017.

(4) [www.esteri.it](http://www.esteri.it), Comunicato del Ministro del MAECI, 14 Novembre 2017: “La difesa del patrimonio culturale è elemento fondamentale per la pace e lo sviluppo sostenibile”.

*Una comune formazione europea allargata ai Paesi del Mediterraneo*

È risalente allo scorso Novembre la firma del documento di notifica dell'avvio della "Cooperazione Strutturata e Permanente" (PESCO) da parte dei Ministri della Difesa e degli Affari Esteri.

Questa nuova prospettiva di forte impulso conferisce ulteriore slancio al programma "Erasmus militare", già attivamente sostenuto dal Centro da anni promuovendo la mobilità di studenti ed insegnanti tra i vari istituti della Difesa dei Paesi dell'Unione. Il Corso per Consiglieri Giuridici potrà rappresentare un'altra importante leva di "disseminazione" del diritto e della copiosa giurisprudenza evolutiva prodotta dalle Corti europee.

In conclusione, negli anni sono state costruite dal CASD importanti premesse nella cooperazione internazionale in tema di alta formazione.

Decine se non centinaia di discenti provenienti da numerosi Paesi dell'Africa e del Medioriente hanno frequentato i corsi di breve durata di cooperazione civile-militare come quelli di lunga permanenza destinati ai quadri direttivi e dirigenti della Difesa e delle Amministrazioni Pubbliche. In tal modo, si sono ampiamente consolidate procedure di accoglienza e di didattica specialistica consentendo un possibile ulteriore quanto importante sviluppo evolutivo.

In questa prospettiva di sperimentate abilità, uno degli obiettivi che si intendono conseguire nel breve periodo è realizzare un grande "Erasmus del Mediterraneo per la protezione dei beni culturali", al fine di scommettere sul capitale umano delle giovani generazioni e favorire il dialogo per la pace e la sicurezza nel Mediterraneo.

Giorgio Bosco e Umberto Montuoro

# LA CINA FRA DUE GUERRE MONDIALI NEL RECENTE LIBRO DI GABRIELE ALTANA

di Giovanni Armillotta

**N**ello scrivere una recensione relativa ad un saggio storico, non v'è certo il problema di svelare la “trama” o gli intrecci del periodo preso in esame, quanto apprendere ciò che maggiormente in esso induca motivo di originalità ed entusiastica lettura.

Innanzitutto non dobbiamo farci ingannare dal titolo del recente libro di Gabriele Altana – attuale Ambasciatore ad Helsinki – *L'Italia fascista e la Cina. Un breve idillio* (Aracne, Roma 2017, pp. 316, € 18,00). Il volume non è solo un'analisi completa ed esaustiva di un fondamentale capitolo della diplomazia italiana, ma un vero e proprio libro di storia relativo agli affari estremorientali di quegli anni.

Dopo un iniziale capitolo dedicato alle origini dell'interessamento italiano in Cina, dal Medioevo sino al primo dopoguerra, lo studio – basandosi su una bibliografia immensa (Documenti diplomatici italiani, opere dei rappresentanti del nostro Paese in Cina, di ulteriori autori italiani, cinesi e terzi) – giunge sino alla fine della seconda guerra mondiale, riassumendo gli aspetti di tenore politico e geopolitico riguardanti Roma, le sinocapitali

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; è direttore esecutivo e responsabile di «Metodo», rivista scientifica di Area 14-ANVUR. 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, Equilibri geopolitici di Asia e Africa, Dinamiche geopolitiche del continente americano e Società, politica e religione nell'Islam, all'Università di Pisa.

(su cui ci soffermeremo), nonché Tokyo, Berlino, Mosca, Washington, Londra e Parigi.

Il Regno d'Italia, appena cinque anni dopo l'unificazione, allacciò le relazioni diplomatiche e il 26 Settembre 1866 sottoscrisse un trattato di commercio e navigazione con la possibilità di effettuare traffici in quindici porti cinesi, sulla base della clausola della nazione più favorita e mantenere in Cina una propria rappresentanza diplomatica. Agli inizi del sec. XX gli italiani in Cina erano poco più di 300; nel 1904 passò a 366.

Per andare, invece, a questioni interne, dopo la prima Guerra Mondiale, mentre la Conferenza di Versailles produsse reattivamente in Europa lo sviluppo di fascismo e nazismo, in Cina fece sbocciare le proteste studentesche per la cessione al Giappone dei possedimenti tedeschi dello Shandong. Ossia la nascita del *Movimento del Quattro Maggio* [1919] con obiettivi antimperialisti e rivoluzionari. Fu proprio in quel periodo che il futuro Presidente Mao Zedong si gettò nella lotta, redigendo i suoi primi articoli e attività (1).

Le vicissitudini che la Cina ha affrontato dalla fine del *Jun-fa shidai* (era dei signori della guerra, 1916-1928), con l'unificazione del Paese ad eccezione delle regioni governate dal Partito comunista cinese (zone sovietiche dal 1929 al 1937) – sino all'inizio dell'inserzione nipponica nel 1931 sono nel testo esaminate in maniera totale e obiettiva, guardando ogni altro scenario mondiale distante, o più vicino, dai teatri in argomento.

Dopo il periodo dei signori della guerra, l'Italia stabilì relazioni amichevoli col governo di Nanchino del Generalissimo Jiang Jieshi [Chiang Kai-shek, 1887-1975] il 27 dicembre 1928 col trattato di amicizia e di commercio; questo fu il secondo patto del genere chiuso dal nuovo governo, dopo uno simile con gli Stati Uniti d'America.

In Cina ebbero vita anche formazioni di tipo fascista, quali le *Camicie azzurre* e il movimento *Vita Nuova*, sullo slancio delle

(1) Stuart R. Schram, *Il pensiero politico di Mao Tse-tung*, Modadori, Milano 1974, pp. 15-27.

relazioni sino-italiane e la reciproca simpatia fra i due uomini forti; il nostro Paese fu essenzialmente in primo piano nella vendita di aeromobili e attraverso consiglieri e istruttori riguardanti l'aeronautica militare e le forze navali.

L'invasione e secessione del Manzhouguo (1931-32, Manciukuò: nord-est del Paese) (2) voluta da Tokyo, poi la guerra col Giappone – 1937: la vera data d'inizio del secondo conflitto mondiale, non considerata tale in quanto avulsa dal contesto bianco – pose la diplomazia italiana di fronte alla proliferazione degli esecutivi cinesi nazionale e *quisling* (*infra*) e creò molteplici confusioni ed enormi imbarazzi.

Il primo Ambasciatore italiano in Cina fu Vincenzo Lojaccono a Shanghai dal 6 Dicembre 1934; fino a quel momento solo Mosca aveva accreditato un Ambasciatore; dopo quello italiano seguirono gli Ambasciatori di Giappone, Germania, Gran Bretagna, Stati Uniti d'America e Francia. L'Ambasciatore cinese in Italia diventò Liu Wentao. E dal 10 Febbraio 1935 fu inaugurato un servizio di Radio Roma destinato a coprire tutto il territorio cinese.

Il 1937 comportò che sedi consolari e l'Ambasciata italiana si venissero a trovare in territori che man mano proclamavano l'"indipendenza", dando vita a Stati-fantoccio controllati da Tokyo.

Basti solamente elencarli, per dare una minima idea del ginepraio in cui la nostra diplomazia e le altre – specie la tedesca, alleata di Tokyo, ma simpatizzante per l'antigiapponese Jiang Jieshi – si trovassero, per non dispiacere sia Jiang che il traditore filonipponico Wang Jingwei (1889-1944): Consiglio Autonomo dello Hebei Orientale (1935-38) di Yin Rugeng (1885-1947), con capitale Tongzhou — Municipalità della Grande Via (*Dadao*, 1937-38), buddista-taoista, del prof. Su Xiwen (1889-1945), con capitale a Shanghai — Governo Provvisorio della Cina (1937-

(2) Riconobbero il Manciukuò fra il 1934 e il 1943: Birmania (occupata dai giapponesi), Bulgaria, Cina (Nanchino), Città del Vaticano (*de facto*), Croazia, Danimarca, Rep. Dominicana, El Salvador, Filippine (occupata dai giapponesi), Finlandia, Francia di Vichy, Germania, Giappone, India (governo fantoccio che occupò solo le isole Andamane e Nicobare), Italia, Mengjiang, Rep. Pop. della Mongolia, Polonia (*de facto*), Romania, Slovacchia, Spagna, Thailandia, Ungheria, Unione Sovietica.

40) di Wang Kemin (1879-1945), con capitale a Pechino — Governo Nazionale Riformato della Repubblica della Cina (1938-40) di Liang Hongzhi (1882-1946), con capitale a Nanchino — Governo autonomo unito di Mengjiang (1939-45) — Governo Nazionale Riorganizzato della Repubblica della Cina (1940-45) di Wang Jingwei (1889-1944), con capitale a Nanchino, il maggiore e più importante di essi.

A questi dobbiamo unire le realmente indipendenti Repubblica della Cina (1912-49) di Jiang, con capitale prima ad Hankou [Hankow] e poi Chongqing [Chungking] dal 1938 al 1945 e la Repubblica Sovietica Cinese (1930-37), di Mao Zedong (1893-1976), con capitale a Ruijin.

La necessità romana di mantenere buoni rapporti con Jiang Jieshi — che da tempo non nascondeva le sue simpatie a Mussolini e viceversa — e al contempo con l'alleato Giappone e con i governi-fantoccio cinesi da esso diretti — tutti con in comune l'anticomunismo — creò degli alti e dei bassi.

Gl'italiani non solo dovevano riuscire — a volte a stento e fatica — a curare l'interesse nazionale, ma la finale "sinizzazione" del nostro Stato in due tronconi — il Regno del Sud e la Repubblica Sociale Italiana — comportò pure la divisione delle diplomazie.

La prima invano resisté nel difendere la Concessione del Guado del Fiume del Paradiso, ossia Tianjin [Tientsin] (3), con-

(3) « [...] [N]el 1901 il titubante attivismo italiano ottenne comunque un risultato tangibile, consacrato nell'accordo italo-cinese del 7 Giugno 1902, in virtù del quale il Celeste Impero cedeva al Regno d'Italia "in perpetuità, in qualità di concessione", allo scopo di "favorire lo sviluppo del commercio italiano nel nord della Cina e specialmente nella provincia del Chili", a fronte di un canone enfiteutico annuo, un'area di 771 *mow* (circa 462.000 metri quadrati), sita sulla riva sinistra del fiume Pei Ho — in una zona paludosa e scarsamente popolata di Tientsin, che includeva anche depositi di sale ed un antico cimitero, lungo il tracciato delle ferrovie imperiali cinesi nel tratto Pechino-Mukden.

Inoltre, l'Italia ottenne i diritti di extraterritorialità nel Quartiere delle legazioni a Pechino, con il diritto di mantenersi proprie truppe a presidio degli uffici italiani; la facoltà di utilizzare i quartieri internazionali a Shanghai e ad Amoy (l'odierna Xiamen); la facoltà di stanziare truppe a sorveglianza della già citata ferrovia — che fu esercitata dislocando una guarnigione a Shan-Hai-Kwan, dove la Grande Muraglia divide, nei pressi della costa, la Manciuaria dalla Cina vera e propria.

Fu questo, insieme al riconoscimento di una quota dell'indennità complessiva imposta dai vincitori alla Cina, il corrispettivo della partecipazione italiana alla repressione della rivolta dei pugilatori. Altre concessioni nella stessa città portuale furono

quistata militarmente dai giapponesi nel Settembre 1943. Al contrario la diplomazia della RSI, il 14 Luglio 1944, ufficialmente al cospetto del governo di Wang Jingwei ebbe l'accortezza di rinunciare alla Concessione sia all'extraterritorialità che al diritto di mantenere truppe in Cina.

Tale passo fu poi ribadito attraverso il trattato di pace del 10 febbraio 1947 però nei confronti del governo legittimo di Jiang, che era subentrato nella Concessione a quello di Wang il 22 Novembre 1945. Azioni che non ci portarono l'ostilità cinese in fase di trattative, al punto che la Cina ci riconosceva i diritti sulle sedi consolari di Shanghai, Tianjin, Hankou e all'Ambasciata di Pechino.

Trovarsi in tutti i posti giusti nei momenti sbagliati e più drammatici, ha reso la nostra diplomazia ricca di un bagaglio eccezionale di esperienze, conoscenze, simpatie. Esse pagarono nel lungo periodo.

Quando l'Italia di Pietro Nenni, Giuseppe Saragat, Amintore Fanfani e Aldo Moro, dopo aver stabilito relazioni diplomatiche il 6 Novembre 1970, e scambiato gli Ambasciatori il 12 Febbraio 1971, votò il 25 Ottobre a favore del progetto di risoluzione albanese A/L. 630 e Add. 1 e 2, diventato Ris. 2758 (76 favorevoli, 35 contrari, 17 astenuti e 4 assenti) (4), con cui l'Assemblea Generale dell'ONU surrogava Jiang Jieshi con Mao Zedong:

ottenute da Russia, Giappone, Gran Bretagna, Francia, Germania, Belgio e Austria-Ungheria. Il credito totale riconosciuto all'Italia, da estinguersi in rate annuali sino al 1940, ammontava a 26.617.005 *tael*, pari ad oltre 99 milioni di lire dell'epoca» (Alta-na, pp. 36-37).

(4) **Favorevoli:** Afghanistan, Albania, Algeria, Austria, Belgio, Bhutan, Botswana, Bulgaria, Birmania [dal 1988: Myanmar], Bielorussia, Burundi, Camerun, Canada, Cecoslovacchia, Ceylon [dal 1972: Sri Lanka], Cile, Congo (Brazzaville), Cuba, Danimarca, Ecuador, Egitto, Etiopia, Finlandia, Francia, Ghana, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, Guinea, Guinea Equatoriale, Guyana, Islanda, India, Iran, Iraq, Irlanda, Israele, Italia, Jugoslavia, Kenya, Kuwait, Laos, Libia, Malaysia, Mali, Marocco, Mauritania, Messico, Mongolia, Nepal, Nigeria, Norvegia, Paesi Bassi, Pakistan, Perù, Polonia, Portogallo, Romania, Ruanda, Senegal, Sierra Leone, Singapore, Siria, Somalia, Sudan, Svezia, Togo, Trinidad e Tobago, Tunisia, Turchia, Uganda, Ucraina, Unione Sovietica, Tanzania, Ungheria, Rep. Ar. dello Yemen, Rep. Pop. Dem. dello Yemen, Zambia.

**Contrari:** Arabia Saudita, Alto Volta [dal 1984: Burkina Faso], Australia, Bolivia, Brasile, Cambogia, Rep. Centrafricana, Ciad, Costa d'Avorio, Costa Rica, Dahomey [dal 1975: Benin], Rep. Dominicana, El Salvador, Filippine, Gabon, Giappone, Gambia, Guatemala, Haiti, Honduras, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Malta,

*«Recalling the principles of the Charter of the United Nations, / Considering the restoration of the lawful rights of the People's Republic of China is essential both for the protection of the Charter of the United Nations and for the cause that the United Nations must serve under the Charter, / Recognizing that the representatives of the Government of the People's Republic of China are the only lawful representatives of China to the United Nations and that the People's Republic of China is one of the five permanent members of the Security Council, / Decides to restore all its rights to the People's Republic of China and to recognize the representatives of its Government as the only legitimate representatives of China to the United Nations, and to expel forthwith the representatives of Chiang Kai-shek from the place which they unlawfully occupy at the United Nations and in all the organizations related to it».*

Il libro ci svela inoltre curiosità rilevanti: il primo Stato italiano a vantare una presenza ufficiale in Cina fu il Regno delle Due Sicilie ad Aomen [Macao] e Guangzhou [Canton] agli inizi del sec. XIX.

Da ricordare la vittoria italiana nel *raid* automobilistico Parigi-Pechino del 1907; le figure del medico Ludovico Nicola Di Giura (1868-1947) e dell'accademico Guido Amedeo Vitale (1872-1918), i quali dettero immensi contributi alla conoscenza della letteratura sinica in Europa; e ulteriori pregevolissime note con protagonista il nostro Paese, sono poste a latere del percorso annunciato dal titolo.

Uno dei molti pregi dell'opera di Gabriele Altana sta nel vedere la Cina dal di dentro attraverso la corrispondenza o le opere di chi era lì, e non limitarsi ad una disamina storica dei fatti.

Nessuno meglio d'incaricati d'affari, consoli, Ambasciatori e

Nuova Zelanda, Nicaragua, Niger, Paraguay, Stati Uniti d'America, Sudafrica, Swaziland, Uruguay, Venezuela, Zaire.

**Astenuti:** Argentina, Bahrein, Barbados, Cipro, Colombia, Figi, Giamaica, Giordania, Grecia, Indonesia, Libano, Lussemburgo, Maurizio, Panamá, Qatar, Spagna, Thailandia.

**Assenti:** Cina (Taiwan), Maldive, Oman, Emirati Arabi Uniti.

vario personale può avvicinarsi agli eventi, poiché il compito di un diplomatico non è tratteggiare a tinte personalistiche le realtà che si stanno vivendo, edulcorandole o stravolgendole al peggio a mo' propagandistico.

Il compito di un diplomatico è riportare la verità così come la si vive ogni giorno pure a rischio della propria vita, com'è accaduto in Cina negli anni Trenta e Quaranta.

Giovanni Armillotta



