

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI

---

**DIALOGHI DIPLOMATICI**

248

**Dialogo Diplomatico telematico: “Diritto e Multilateralismo  
nei nuovi equilibri mondiali”**

(maggio 2020)



CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI  
Palazzetto Venezia – Via degli Astalli 3/A - 00186 ROMA  
tel. e fax: 06.699.40.064  
e-mail: [studidiplomatici@libero.it](mailto:studidiplomatici@libero.it)  
[www.studidiplomatici.it](http://www.studidiplomatici.it)

*L'Archivio del Circolo di Studi Diplomatici è consultabile al link  
<https://circolostudidiplomatici.unilink.it/>*

*Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è stato inserito nell'elenco degli Enti di ricerca che possono essere destinatari del cinque per mille. Il beneficio può esserci attribuito indicando il codice fiscale del Circolo (80055250585) nel relativo riquadro del modello per l'attribuzione del cinque per mille per la ricerca.*

## DIALOGHI DIPLOMATICI

248

### **Dialogo Diplomatico telematico: “Diritto e Multilateralismo nei nuovi equilibri mondiali”**

(maggio 2020)



*Dialogo telematico con la partecipazione del* Direttore Centrale per le Nazioni Unite e i Diritti Umani Gianluca ALBERINI, del Professore Ordinario di Diritto Internazionale Paolo BARGIACCHI e del Docente e Ricercatore di Diritto Privato Comparato Sirio ZOLEA. I due docenti contribuiscono separatamente ad un unico intervento di taglio giuridico.

*e con la partecipazione degli Ambasciatori del Circolo di Studi Diplomatici:*

Francesco ALOISI de LARDEREL, Adriano BENEDETTI, Jolanda BRUNETTI, Paolo CASARDI, Massimo CASTALDO, Gabriele CHECCHIA, Elio MENZIONE, Laura MIRACHIAN, Maurizio MELANI, Roberto NIGIDO, Ferdinando SALLEO

## **Gianluca Alberini**

Un Dialogo su diritto e multilateralismo che si fosse svolto solo pochi mesi fa avrebbe avuto uno svolgimento abbastanza prevedibile. Avrebbe preso le mosse dal rapporto tra lo jus gentium e il sistema delle istituzioni internazionali sorte dopo i conflitti mondiali, soffermandosi sulle Nazioni Unite, di cui festeggiamo quest'anno il 75mo anniversario, quale struttura giuridica - istituzionale e cornice portante di un sistema multilaterale basato sulla condivisione di valori, di principi, di idee. Avrebbe preso in esame alcuni snodi, a partire dall'esperienza storica della guerra fredda nell'adozione di decisioni collettive e azioni coordinate, avrebbe accennato alle speranze sorte dal crollo del muro Berlino nel 1989, tra cui l'istituzione della Corte Penale Internazionale, per poi soffermarsi sulla successiva evoluzione del sistema caratterizzato da nuove e mutevoli dinamiche, con approcci poco regolamentati, l'emergenza di nuovi attori statali e non statali, per sfociare infine in un esame della globalizzazione con le sue nuove sfide all'ordine mondiale.

Qualche mese fa è invece intervenuta la pandemia del covid-19 ed ha sconvolto il quadro internazionale. Un evento, se non proprio imprevedibile, come abbiamo potuto apprendere dagli esperti che ci hanno ricordato gli allarmi lanciati negli scorsi anni, di certo inaspettato *hinc et nunc*. Nel giro di poche settimane la vita di miliardi di esseri umani è stata messa a soqquadro, le certezze acquisite dell'ordine mondiale contemporaneo sono state scosse, le istituzioni internazionali e la cooperazione tra Stati sono state messe sotto una pressione senza precedenti per fornire risposte immediate ad un problema mai sperimentato su questa scala in tempi recenti.

Il nostro dibattito sul tema del diritto e del multilateralismo nel maggio 2020 si svolge dunque inevitabilmente sotto una luce diversa. Anche se è ancora molto presto per poter accertare quale sarà l'impatto definitivo della crisi epidemica, possiamo dare uno sguardo alla situazione e provare ad individuare alcune linee di tendenza.

*"This is the fight of a generation and the raison d'etre of the United Nations itself"*, ha affermato Guterres in occasione della riunione dei 15 membri del Consiglio di Sicurezza dedicata alla pandemia, svoltasi lo scorso 9 aprile in videoconferenza.

Agendo sui tre assi delle Nazioni Unite - pace e sicurezza, sviluppo, diritti umani - lo stesso Segretario Generale il 23 marzo scorso ha lanciato un appello per un armistizio globale per tutti i conflitti. Silenziare le armi, deporre l'artiglieria e terminare gli attacchi aerei sono infatti tanto più necessari ora per evitare ulteriori perdite di vite umane per il diffondersi del virus e costituiscono l'occasione per rilanciare i processi di pace. A sostegno delle popolazioni colpite dal virus il Segretario Generale ha inoltre varato il Global Humanitarian Response Plan (GHRP), piano strategico di risposta umanitaria a carattere globale che, sotto il coordinamento di OCHA, aggrega e sistematizza i piani di risposta ed appelli finora presentati singolarmente dalle Agenzie ONU.

Quanto al Consiglio di Sicurezza, cui l'art. 24 della Carta ONU come è noto attribuisce la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, si confronta con una pandemia che innegabilmente comporta rischi per la pace e la sicurezza internazionale. Non mancano, d'altra parte, precedenti significativi: l'intervento del CdS per far fronte all'HIV con la storica risoluzione 1983 (2011) e, soprattutto, l'impegno del Consiglio in relazione all'ebola con la risoluzione 2177 (2012) e la risoluzione 2439 (2018), con la quale il CdS, tra le altre cose, esprime grave preoccupazione per il focolaio del virus Ebola nella Repubblica Democratica del Congo, condanna gli attacchi dei gruppi armati che mettono a rischi la lotta all'epidemia e invita tutte le parti a rispettare il diritto internazionale umanitario. Si attende dunque una pronuncia del CdS, che ancora stenta a trovare una posizione unitaria.

Grande attivismo si registra in Assemblea Generale, in una competizione tra Stati membri per posizionarsi in prima fila a difesa del multilateralismo. Dopo l'adozione di una prima risoluzione di carattere generale ("Global Solidarity to fight COVID-19") presentata da Ghana, Indonesia, Lichtenstein, Norvegia, Singapore e Svizzera, co-sponsorizzata da un numero record di Stati (190), è stata approvata una seconda risoluzione, presentata dal Messico e incentrata sul tema dell'accesso all'equipaggiamento medico essenziale, alle medicine ed ai vaccini.. Si tratta ovviamente, secondo la dottrina, di atti di valore politico, aventi natura di indirizzo o al limite di *soft law*, nondimeno

significativi in termini di percezione delle priorità e degli orientamenti della comunità internazionale.

Sotto i riflettori si trova poi l'Organizzazione Mondiale della Sanità, Agenzia specializzata delle Nazioni Unite con il compito di mantenere il coordinamento internazionale delle autorità sanitarie e di tutti gli attori rilevanti in materia, fornendo una guida sulle questioni sanitarie globali. L'accesso dibattito in corso sull'operato dell'OMS, che ha dichiarato il 30 gennaio COVID 19 quale "emergenza di sanità pubblica di interesse internazionale", testimonia peraltro la rilevanza dell'organizzazione per la salute globale agli occhi della comunità internazionale e la necessità di adattarla al suo ruolo.

La pandemia rappresenta anche una minaccia di vasta portata per i diritti umani e le libertà fondamentali, rischiando di colpire particolarmente le categorie più vulnerabili e di accrescere le disuguaglianze sociali. Le misure di contenimento adottate dai Governi per il contrasto al COVID 19, soprattutto se frutto di poteri di emergenza illimitati e non soggetti a revisione, prestano il fianco a restrizioni e limitazioni sia dei diritti civili e politici che di quelli sociali, economici e culturali. Durante la riunione informale del Consiglio Diritti Umani del 9 aprile scorso, dedicata all'attuale emergenza sanitaria internazionale, è emersa l'importanza di una risposta al COVID 19 fondata sulla solidarietà globale e improntata ad un approccio multilateralistico in cui il rispetto dei diritti umani e le libertà fondamentali continui ad essere centrale. L'Ufficio delle Nazioni Unite dell'Alto Commissario per i Diritti Umani (OHCHR) sta partecipando agli sforzi complessivi delle Nazioni Unite di contrasto al COVID-19, in stretto coordinamento con i partner UN, ed in particolare l'OMS, per incorporare la dimensione dei diritti umani in tutti i settori di risposta al virus. L'OHCHR sta anche sviluppando una sua strategia globale che si concentrerà su una serie di importanti aree, tra cui l'appoggio alle popolazioni e ai gruppi vulnerabili, il sostegno alla partecipazione, all'inclusione e all'accesso all'informazione; il dialogo sull'impatto economico e sociale della crisi.

Quale è l'interpretazione che possiamo dare a questo complesso quadro?

Il Presidente dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, il nigeriano Tijjani Muhammad-Bande, ha recentemente affermato che il COVID 19 sta rafforzando e non indebolendo il multilateralismo. Si tratta di parole che a prima vista appaiono in contrasto con i toni vivaci attualmente caratterizzanti il dibattito nelle Nazioni Unite, con la chiusura non coordinata delle frontiere, la disomogeneità delle politiche di contenimento, il contrasto alla disinformazione e gli allarmi lanciati per la compressione delle libertà e dei diritti.

D'altro canto emerge chiaramente come l'attuale emergenza sanitaria abbia rafforzato nella comunità internazionale la consapevolezza dell'importanza - e della necessità - di adottare un approccio multilaterale, generando per certi versi una corsa al multilateralismo per conquistarne il ruolo guida.

Malgrado le incertezze e i tentennamenti, il multilateralismo rivesta più che mai un ruolo chiave, rappresentando il vero baricentro della risposta internazionale al covid-19 e il futuro catalizzatore degli equilibri mondiali. L'interconnessione inestricabile tra i diversi attori della comunità internazionale, di cui hanno dato prova gli effetti della pandemia, ha infatti condotto ad un'importante presa di consapevolezza: la via di uscita dall'attuale crisi sanitaria non può che basarsi su una leale collaborazione tra tutti i partner dello scacchiere globale e sull'adozione di un approccio squisitamente multilateralistico. La citata competizione tra Stati per profilarsi nella attuale pandemia, gli accesi dibattiti sul ruolo delle Istituzioni multilaterali e sulle responsabilità nella gestione dell'epidemia, fanno emergere l'esigenza di una risposta collettiva e concertata a fenomeni che trascendono i confini e le capacità di controllo nazionali.

Il coronavirus rappresenta in tal senso un acceleratore di processi e mutamenti già in corso, inserendosi nel solco di dinamiche politiche e geopolitiche che precedono di gran lunga la sua diffusione. L'esempio più calzante è proprio quello di maggiore attualità: la constatazione della crescita a livello mondiale della Cina, che venendosi ad intersecare con le traiettorie di altri importanti attori, in primis gli USA, la Russia e l'Unione Europea, si è riflessa sulla sua

partecipazione all'universo onusiano. L'inizio del maggiore interesse cinese potrebbe farsi risalire al 2007: da allora il ruolo di Sotto-Segretario Generale per gli Affari economici e sociali dell'Onu è sempre stato di appannaggio cinese ed attualmente, 4 delle 15 Agenzie Specializzate delle Nazioni Unite vedono una significativa e qualificata presenza cinese al vertice (Organizzazione per l'Alimentazione e l'Agricoltura – FAO); Unione Internazionale per le Telecomunicazioni (ITU); Organizzazione delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Industriale (UNIDO); Organizzazione per l'Aviazione Civile Internazionale (ICAO). Sorpassando il Giappone, la Cina si è attualmente guadagnata il posto di secondo maggiore finanziatore delle Nazioni Unite, con un contributo pari al 12 per cento del budget complessivo dell'organizzazione.

Un altro aspetto messo in evidenza dalla pandemia è l'impatto delle nuove tecnologie sul funzionamento del multilateralismo e sulle procedure. Emblematica a tale riguardo la tenuta della prima riunione del Consiglio di Sicurezza nel cosiddetto formato Arria, ossia una discussione aperta anche agli Stati che non vi siedono, nell'inedita modalità di videoconferenza, cui ha partecipato anche il nostro Ministro degli Esteri. Anche per l'approvazione di documenti in Assemblea Generale si sono sperimentate forme innovative di silenzio assenso o di discussioni telematiche, destinate a lasciare una traccia.

Gli effetti economici mondiali dell'epidemia metteranno in difficoltà molti tradizionali donatori a fronte di bisogni in crescita, rendendo in prospettiva più impervio il cammino verso l'attuazione dell'Agenda 2030 e dell'Accordo di Parigi sul clima. In tale contesto, l'UE è chiamata ad esercitare un ruolo di leadership, forte del proprio patrimonio di valori e buone pratiche a sostegno del multilateralismo, quale metodo privilegiato per affrontare le sfide imposte dal Covid-19, sia nella fase emergenziale, che in quella della ripresa. Come sottolineato in una recente conversazione telefonica del Min. Di Maio con il Segretario Generale, Antonio Guterres, l'Italia crede nel ruolo fondamentale dell'ONU e delle sue Agenzie specializzate nel coordinare gli sforzi globali nella lotta al Covid-19. Sosteniamo la strategia a tre livelli di risposta onusiana al Covid-19, che combina misure di breve e di medio-lungo termine, volte a: rafforzare la cooperazione multilaterale per sconfiggere il virus; affrontare l'impatto sociale ed economico del COVID-19, con particolare riferimento ai Paesi più vulnerabili; porre le basi per una ripresa che sia in linea con i principi e gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

In definitiva, per quanto il quadro sembri oggi non rassicurante, richiamando le parole di Régine Perron, storica dell'Università Cergy-Pontoise di Parigi e autrice di "Histoire du multilatéralisme: L'utopie du siècle américain de 1918 à nos jours", la situazione attuale può costituire la base per ricostruire il multilateralismo in un modo più moderno e innovativo.

La centralità di una risposta collettiva e multilaterale non potrà che avere come perno l'ONU, chiamata nuovamente a mettersi in discussione, ad evolversi e a trasformarsi per essere all'altezza del mutare delle sfide e degli equilibri mondiali, anche attraverso una revisione dei metodi di lavoro dei suoi principali organi e delle sue Agenzie specializzate. Una priorità già avvertita dal Segretario Generale Guterres che sin dall'inizio del suo mandato ha avviato un'opera di riforma e che in prospettiva non potrà prescindere dall'istituzione di sistemi più efficienti per la prevenzione e la lotta alle grandi emergenze globali come quella attuale, che richiedono innanzitutto un'azione più efficace e tempestiva del CDS. In tal senso, il Gruppo United for Consensus, sotto la guida italiana, sostiene una riforma onnicomprensiva del CDS, che va dalle categorie dei membri alla rappresentanza regionale; dalla dimensione numerica alle modalità di lavoro; dai rapporti tra CdS e Assemblea Generale al diritto di veto.

Al fine di cogliere le opportunità di rilancio del multilateralismo, appare quanto mai essenziale ritrovare lo spirito che ha animato la fondazione delle Nazioni Unite giusto 75 anni fa e rilanciare i valori della Carta ONU, non solo per combattere il COVID 19 ma anche per affrontare le nuove e vecchie sfide globali quali il cambiamento ambientale e climatico, il terrorismo, le minacce cibernetiche, la proliferazione di armi di distruzione di massa.

## **Paolo Bargiacchi e Sirio Zolea**

L'articolazione delle varie discipline universitarie di studio e di ricerca tende spesso a separare gli ambiti della geopolitica, da una parte, e della scienza del diritto, dall'altra parte. È però questa una percezione piuttosto fallace, in quanto i legami tra sfera politica e sfera giuridica, intricati anche se non sempre immediatamente evidenti, sono fonte di una serie d'influenze reciproche, talvolta determinanti per comprendere a fondo le problematiche e le evoluzioni della vita pubblica di un Paese, internamente e nella sua proiezione internazionale. La presente relazione è volta a offrire spunti di riflessione proprio in merito a tali legami. Nel primo contributo si porrà in evidenza come una riforma del Consiglio di Sicurezza dell'ONU che aspiri ad essere inclusiva, democratica e rappresentativa dei nuovi equilibri mondiali non possa prescindere da un multilateralismo rafforzato e improntato al rispetto del diritto e come alcuni settori del diritto internazionale e il sistema delle Nazioni Unite già offrano interessanti esempi in tal senso. Nel secondo contributo, si offrirà poi un punto di vista di diritto comparato, mostrando come anche questa disciplina possa aiutare a comprendere scelte e processi decisivi della politica internazionale e come a sua volta pure l'analisi giuscomparativa debba tenere conto del contesto geopolitico.

### **Per una riforma del sistema delle Nazioni Unite, a partire dal Consiglio di Sicurezza, inclusiva e rappresentativa dei nuovi equilibri mondiali (Paolo Bargiacchi)**

**1.** Nelle relazioni internazionali la politica modella forma, contenuto, interpretazione e applicazione del diritto e la struttura anorganica e paritaria della Comunità internazionale espone, anche nelle organizzazioni internazionali, il diritto all'influenza dell'unilateralismo degli Stati condizionandone la capacità di indirizzarlo e porvi un freno. Il multilateralismo – termine polisenso che qui vuole indicare sia la concertazione e cooperazione intergovernativa e internazionale, anche in termini di partecipazione e inclusione nei processi decisionali, che il perseguimento di interessi e obiettivi collettivi – può essere, però, un prezioso moltiplicatore della capacità del diritto internazionale di contenere l'unilateralismo e, a tal fine, le organizzazioni, a cominciare dall'ONU, offrono ineludibili spazi di dialogo e confronto.

Anche nelle organizzazioni, comunque, la dialettica tra unilateralismo e multilateralismo non viene certo meno e, ad es., nel settore del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale il ricorso alla legittima difesa oppure agli interventi autorizzati dal Consiglio di Sicurezza testimoniano, di volta in volta, la prevalenza dell'uno o dell'altro approccio. Questa polarizzazione permea anche il dibattito sulla riforma del Consiglio di Sicurezza, vera e propria cartina al tornasole dell'interazione tra politica e diritto e, in particolare, tra pulsioni unilateraliste e multilateraliste (nell'accezione polisenso indicata).

A tal riguardo, quindi, sono di particolare interesse quelle proposte e linee di ragionamento (ad es., in tema di utilizzo del veto, di seggi di lunga durata e di rappresentanza regionale) che – coniugando il multilateralismo dei processi concertativi e decisionali con un maggior rilievo del diritto internazionale (e, in generale, della *rule of law*) – prospettano una diversa visione della riforma e gettano nuove basi concettuali per rendere il futuro Consiglio più *accountable, democratic, efficient, inclusive* e *legitimate* così adeguandolo, da un canto, ad affrontare le sfide, i cambiamenti e le minacce di un contesto mondiale ormai interdependente e, dall'altro, a rappresentarne meglio i nuovi equilibri.

**2.** La questione del veto, dibattuta in seno agli *intergovernmental negotiations* (o IGN), offre un primo esempio di un riformismo fondato sul connubio tra multilateralismo e diritto. L'iniziativa del *Code of Conduct regarding Security Council action against genocide, crimes against humanity or war crimes*, sostenuta ad oggi da 117 Stati tra cui Italia, Francia e Regno Unito, mira infatti a condizionare l'utilizzo del veto all'obiettivo di prevenire e reprimere i crimini internazionali (parte integrante del patrimonio giuridico della Comunità internazionale) e impegna dunque i Membri permanenti (o P5) a non votare contro una «credible draft resolution [...] on timely and decisive action to end the commission of genocide, crimes against humanity or war crimes, or to prevent such crimes». L'impronta multilateralista dell'iniziativa si ritrova nel tentativo di inquadrare il processo decisionale dei P5 all'interno di una categoria giuridica (quella dei crimini internazionali)

che tutela interessi collettivi e si fonda su parametri valutativi di natura oggettiva e, dunque, apprezzabili dal resto degli Stati.

Il principale fattore giuridico di rischio sta nell'indeterminatezza (forse inevitabile) dei parametri ostativi all'esercizio del veto (credibilità della bozza di risoluzione; tempestività e decisività dell'azione; possibilità di sussumere la situazione specifica nelle definizioni generali) che potrebbe favorire più le valutazioni soggettive che le analisi oggettive dei P5 così vanificando, all'atto pratico, le significative potenzialità applicative del Codice.

Il principale fattore politico di rischio – che rende tutt'altro che certa l'adozione del Codice anche da parte di Cina, Russia e Stati Uniti (o P3) – sta invece nel fatto che i tre Stati (a differenza di Regno Unito e Francia che supportano il Codice) non ritengono che l'utilizzo del veto necessiti di limitazioni perché proprio il veto garantirebbe – grazie all'adozione di decisioni vitali solo all'unanimità – la tenuta del sistema internazionale e il perseguimento dell'interesse collettivo consacrato dall'art. 24 della Carta (gli Stati conferiscono la responsabilità al Consiglio che, di conseguenza, agisce «in loro nome»). Al di là della (forse prevedibile) posizione dei P3, fa però riflettere che il Codice non trovi supporto (perlomeno ad oggi) tra alcuni Stati (India e Brasile) e regioni che rivendicano nuovi seggi permanenti nel riformato Consiglio (solo 21 Stati africani hanno adottato il Codice e tra questi non rientrano, ad es., Sud Africa, Egitto, Etiopia e Nigeria che, di solito, i *rumours* inseriscono tra i candidati più papabili).

**3.** Anche con riguardo all'allargamento del Consiglio di Sicurezza sono state avanzate proposte e soluzioni fondate sul connubio tra multilateralismo e diritto che, oltre ad essere innovative, nel caso di specie potrebbero anche consentire di superare il sostanziale stallo del dibattito in seno agli IGN.

Nonostante il consenso sulla necessità di ampliare la composizione del Consiglio, infatti, la concreta determinazione è da sempre oggetto di discordia. Cina, Russia e Stati Uniti si mostrano cautamente favorevoli a patto che l'efficienza del Consiglio non risulti compromessa e che l'allargamento, per dirla con gli Stati Uniti, sia dunque «modest» (3/6 seggi). Francia e Regno Unito, invece, sono favorevoli ad un *enlargement* fino a 8/10 seggi che porti il numero «somewhere in the mid-20s» (così la Francia). Ad oggi, la forbice individuata negli IGN è tra 21 e 27 seggi (con maggioranze a 12 e 15 voti) ma la maggior parte degli Stati è per un Consiglio a 25/27 seggi. La già intricata questione si complica poi con riguardo alle tipologie di seggi da aggiungere: si prospetta, infatti, l'aumento dei seggi permanenti e non permanenti biennali oppure dei soli seggi non permanenti biennali o, infine, la creazione di nuovi seggi di lunga durata (*longer-term seats*, seggi semi-permanenti) senza che nessuna soluzione incontri però un sostegno maggioritario.

Particolarmente divisiva è, tra l'altro, la proposta di istituire nuovi seggi permanenti. Russia e Cina sono contrari mentre gli Stati Uniti appoggiano nei fatti la sola candidatura del Giappone (in grado di adempiere le «heavy responsibilities that came with membership») e respingono quelle provenienti dal *global South* (ad es., Brasile e Stati africani). La comune posizione franco-britannica sostiene invece la candidatura dei G-4 (Brasile, India, Germania e Giappone) e di una «permanent African representation» (uno o due seggi) mentre il resto degli Stati si divide tra chi sostiene la posizione franco-britannica e chi è fermamente contrario a qualunque aggiunta di nuovi seggi permanenti.

Parimenti controversa è infine la correlata questione dell'attribuzione del veto agli eventuali nuovi Membri permanenti. Tra i P5 l'unica cauta apertura è francese ma per gli altri la questione non sembra neanche porsi. Si pone invece, e con forza, per gli Stati africani che, pur contrari in linea di principio al veto, considerano la sua mancata attribuzione una inaccettabile *deminutio* per i nuovi membri permanenti e sono quindi irremovibili nel chiederlo. Più costruttiva appare la posizione dei G-4, disposti a rinviare ogni decisione ad una successiva *review* dopo 10-15 anni dall'attribuzione del seggio permanente, il cui scopo ultimo non è tanto quello di utilizzare il veto quanto quello di riformarne l'altrui esercizio.

**4.** Da quanto finora indicato emergono profonde divergenze tra gli Stati che rendono incerto un accordo onnicomprensivo sulla riforma del Consiglio di Sicurezza. A quasi trent'anni dalla costituzione dell'*Open-ended Working Group*, ad oltre dieci dall'avvio degli IGN e memori di quel

momento in cui l'intesa tra Stati africani e G-4 (poi infrantasi sull'attribuzione immediata del veto ai nuovi Membri permanenti) sembrò condurre in porto, perlomeno in Assemblea generale, una riforma comunque molto divisiva (e, probabilmente, destinata poi a cadere sotto il veto di uno dei P5), si dovrebbe prendere atto che senza un *truly fresh approach* dei Governi al tema della riforma il rischio di continuare a "girare a vuoto" è più che concreto. A nostro avviso, questo nuovo approccio dovrebbe essere funzionale a rafforzare nelle dinamiche del Consiglio di Sicurezza il connubio tra multilateralismo e diritto internazionale in modo che il suo agire nell'interesse collettivo, tratteggiato dall'art. 24 della Carta, diventi la "stella polare" delle proposte di riforma e venga data concretezza e misurabilità a questo cardine concettuale del sistema di sicurezza collettiva.

Anche traendo spunto da indicazioni già introdotte nel dibattito sulla riforma da alcuni Stati, il processo elettorale in seno all'Assemblea Generale – e la selezione operata dai gruppi regionali e/o dalle eventuali nuove *constituencies* beneficiarie di seggi (ad es., gli *Small Island Developing States*) – andrebbe correlato al rispetto, da parte degli Stati candidati, di un quadro integrato (*comprehensive framework*) di controllo e valutazione articolato in una serie di impegni (*pledges*) e contributi volontari (*voluntary contributions*) e caratterizzato dalla reinterpretazione e riponderazione dei criteri previsti dall'art. 23, co. 1, della Carta in modo da sostanziare contenutisticamente quel vincolo fiduciario *sui generis* tra lo Stato candidato/eletto e l'Assemblea. Inoltre, anche la successiva condotta o performance dello Stato sul seggio (tanto più se fossero istituiti seggi di lunga durata con rielezione immediata) potrebbe essere valutata attraverso meccanismi di *review* periodica a carattere collettivo o, almeno, di *tracking and reporting* ricognitivo.

La definizione del quadro integrato potrebbe trovare utili spunti di riferimento in simili sistemi e concetti già applicati in altri settori del diritto internazionale e delle Nazioni Unite come, ad es., l'*Intended Nationally Determined Contribution* (o INDC) previsto dall'Accordo di Parigi del 2015 (e la correlata presentazione di rapporti periodici alla Conferenza delle Parti che, inoltre, tiene ed amministra il registro di tutti gli INDC), i sistemi di *voluntary pledges* e *commitments* e di valutazione del contributo alla promozione e protezione dei diritti umani applicati agli Stati candidati al Consiglio per i diritti umani, il sistema dei rapporti e del dialogo interattivo nel contesto della *Universal Periodic Review* oppure, ancora, la *review* quadriennale degli impegni e dei contributi volontari da parte del *Global Refugee Forum* e dell'*International Migration Review Forum* istituiti dai *Global Compacts* del 2018.

Al netto della difficoltà di formulare parametri di controllo e valutazione (e di applicarli poi in modo efficiente e corretto), il rafforzamento della logica meritocratica favorirebbe anche una reinterpretazione del criterio contributivo dell'art. 23, co. 1, della Carta più attenta all'azione diplomatica e giuridica dello Stato candidato e meno esclusivamente focalizzata su quella economica (il finanziamento del bilancio ONU) e civile/militare (la partecipazione alle operazioni di pace) dato che, come affermato dal Canada nel 1999, l'essere uno Stato «a major financial contributor to the Organization, or happens to be influential in other ways», non comporta necessariamente quale «tangible recognition for that contribution, or for that influence», anche un seggio in Consiglio. Anche in questo caso la reinterpretazione del contributo potrebbe applicarsi sia alla candidatura che alla condotta dello Stato (tanto più se fossero istituiti seggi di lunga durata con rielezione immediata) e la sua definizione concreta potrebbe trovare spunti di riferimento, ad es., nel criterio del «demonstrated commitment to and observance of international norms» (*Razali Reform Paper*, 1997), nei criteri indicati dalla proposta italiana contenuta nell'Annex XIII del *Razali Report* oppure, ancora, nel criterio delle «diplomatic activities in support of United Nations objectives and mandates» (*Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Changes*, 2004).

Correlare l'elezione e l'eventuale rielezione immediata all'assunzione e al rispetto di impegni verificabili mediante criteri e meccanismi certi e prevedibili costituirebbe un elemento di sviluppo progressivo delle dinamiche del sistema di sicurezza collettiva che le orienterebbe verso un

maggiore multilateralismo. Sostanziano in questi termini quel rapporto di fiducia *sui generis* tra lo Stato candidato/eletto e l'Assemblea Generale, si influenzerebbero anche – almeno in parte – alcune logiche e dinamiche politico-elettorali che, talvolta, caratterizzano l'ingresso di (certi) Stati in Consiglio quasi come una “corsa alla poltrona” per finalità ben poco multilaterali e che poi, di fatto, rendono *unaccountable* verso tutti gli altri la successiva occupazione del seggio.

5. Un quadro integrato di controllo e di valutazione costituirebbe altresì una cornice adeguata per introdurre quei seggi di lunga durata, proposti da una parte degli Stati, che garantirebbero maggiore spessore alla presenza in Consiglio grazie alla possibilità, per un novero di Stati più ampio rispetto ai pochi aspiranti candidati a nuovi seggi permanenti, di sviluppare senza soluzione di continuità politiche di lungo termine. Per i seggi di lunga durata, proposti come alternativa a nuovi seggi permanenti, si prevede infatti un termine di almeno quattro anni e soprattutto, di solito, anche la possibilità di rielezione immediata (*una tantum*, più volte o illimitata). Lo status rafforzato di partecipazione, dovuto al lungo periodo di occupazione del seggio e alla possibile rielezione immediata, ben giustificherebbe e ben si presterebbe all'applicazione di sistemi di controllo e di valutazione dello Stato sia nella fase elettorale che nel periodo di presenza in Consiglio.

La proposta di istituire seggi di lunga durata è però avversata dagli Stati che chiedono nuovi seggi permanenti e che, al più, potrebbero accettare nuovi “seggi permanenti transitori” (*transitional permanent seats*), vale a dire seggi attribuiti in via permanente ma assoggettati a *review* periodica o, se opportuno, a ricasazione/impugnazione (*challenge*) da parte dell'Assemblea. In teoria, i seggi permanenti transitori (rispetto ai quali India e Cina in passato manifestarono qualche cauta apertura) consentirebbero futuri avvicendamenti e, dunque, adattamenti della composizione del Consiglio ai mutamenti di lungo periodo degli equilibri mondiali. Secondo i Paesi Bassi, infatti, dato che «the world is dynamic and that today's likely candidates for a permanent seat can be different ones tomorrow» non avrebbe senso «to replace the existing power structure with a new fixed power structure» di nuovi seggi permanenti attribuiti in via definitiva. All'atto pratico, però, questa soluzione potrebbe essere destabilizzante dato che già solo il tentativo, in sede di *review* o addirittura di *challenge*, di far decadere uno Stato dal seggio permanente transitorio innescherebbe tensioni e dinamiche di pressione e resistenza (anche tra i P5) talmente forti da compromettere l'ordinato funzionamento del Consiglio di Sicurezza. Vero è che anche la rielezione ad un seggio di lunga durata provocherebbe tensioni politiche tra gli Stati ma, probabilmente, queste sarebbero di minore intensità dato che sin dall'inizio il seggio verrebbe comunque attribuito a termine (e non, in linea di principio, in via definitiva) e che, per lo Stato non rieletto, sarebbe politicamente più plausibile tornare prima o poi ad occupare un seggio di lunga durata di quanto lo sarebbe, per lo Stato decaduto, riottenere un seggio permanente transitorio.

In ogni caso è significativo che entrambe le proposte contemplino forme di *review* meritocratica e collettiva del comportamento dello Stato che, rafforzando le dinamiche multilaterali di controllo e il ruolo del diritto, porrebbero per la prima volta nella storia del Consiglio di Sicurezza la sfida di rinnovare o revocare uno status di partecipazione in base a meccanismi premiali o punitivi fondati sul principio che a responsabilità e benefici nuovi e rafforzati debbano corrispondere sistemi e criteri di controllo e di valutazione altrettanto nuovi e rafforzati.

6. Anche un Consiglio di Sicurezza che, una volta riformato, divenisse più rappresentativo delle «realities of the contemporary world» e delle regioni e gruppi oggi sottorappresentati o non rappresentati costituirebbe un volano ulteriore del multilateralismo. A tal fine è di particolare interesse la nozione di *regional representation* nella misura in cui viene riferita non alla condivisa necessità di garantire una più equa distribuzione dei nuovi seggi tra i gruppi regionali dell'Assemblea (ad es., assegnandone un numero maggiore all'Africa) ma alla diversa istanza di attribuire uno o più seggi a nuovi gruppi di Stati accomunati da parametri *cross-regional* fondati su caratteristiche (sociopolitiche, geografiche, etc.) e/o problematiche affini (Stati arabi, Stati piccoli, Paesi in via di sviluppo, *Small Islands Developing States*, etc.).

Il concetto di *cross-regional representation* (richiamato spesso nel corso degli IGN) richiede ancora ulteriori elaborazioni – dovendosi, ad es., definire compiutamente i rapporti di *accountability* e

*responsibility* tra chi siede in Consiglio e la *constituency* che lo ha eletto – ma le sue potenzialità vanno esplorate a fondo. Oltre ad aumentare la rappresentatività dei seggi (e, dunque, del Consiglio) in rapporto alla popolazione delle diverse *constituencies*, la *cross-regional representation* costituirebbe un vero moltiplicatore del multilateralismo dato che, implicando un forte vincolo di mandato tra il rappresentante e la *constituency* (per di più qualificato dagli elementi che accomunano i membri e ne modellano obiettivi e strategie politiche), eleva a presupposto costitutivo e necessario il significante stesso del multilateralismo, ossia la concertazione e la cooperazione tra gli Stati del gruppo. Inoltre, un Consiglio di Sicurezza nel quale alcuni seggi fossero attribuiti a gruppi di Stati (e, in futuro, anche ad organizzazioni di integrazione regionale) portatori di interessi ed esigenze comuni darebbe impulso e rilevanza ad un multilateralismo fondato su nuove forme di aggregazione collettiva maggiormente idonee a rappresentare le esigenze di un contesto internazionale ormai fortemente interdipendente.

A nostro avviso, poi, il vincolo di mandato tra il rappresentante e la *cross-regional constituency* non impedirebbe di coordinare le dinamiche intra-gruppo di designazione, *accountability* e *responsibility* con un quadro integrato di controllo e di valutazione amministrato dall'Assemblea Generale. Tale coordinamento servirebbe a garantire la conformità della designazione politica e fiduciaria dello Stato da parte della sua *constituency* ai parametri oggettivi e misurabili posti a presidio dell'elezione in Consiglio di Sicurezza.

7. Le sfide, le minacce e i cambiamenti di un contesto internazionale sempre più interdipendente rendono ormai ineludibile un rafforzamento del multilateralismo che i nuovi equilibri mondiali ridefiniscono in termini di forma, contenuto e protagonisti. Sul piano delle relazioni internazionali, la pluralità di modelli, sempre più evoluti e a competenze sempre più articolate, di organizzazione internazionale e di integrazione continentale o regionale dimostra come il multilateralismo non sia più una mera opzione ma un dato di fatto radicato nella realtà politica e giuridica internazionale. Anche nel sistema ONU, cuore pulsante delle relazioni internazionali post-belliche, la scelta di affrontare alcuni problemi di interesse fondamentale per la Comunità internazionale (il cambiamento climatico, la promozione e la tutela dei diritti umani, la gestione dei flussi umanitari e migratori, etc.) in chiave multilaterale e nel quadro di sistemi di regole certe e prevedibili sta trovando sempre più attuazione concreta attraverso *frameworks* di controllo e di valutazione le cui potenzialità applicative sono ancora da esplorare a fondo.

Tra l'altro, lo stesso approccio fondato sul connubio tra multilateralismo e diritto è stato già utilizzato con risultati incoraggianti in occasione della riforma della procedura di selezione e nomina del Segretario Generale. Questa riforma, evolutiva e non rivoluzionaria e applicata all'elezione di António Guterres nel 2016, ha infatti garantito più trasparenza e un maggiore coinvolgimento dell'Assemblea Generale e della società civile segnando così una discontinuità rispetto ad un passato in cui tutto era avvolto nel più stretto riserbo del Consiglio di Sicurezza. Da questo punto di vista la risoluzione 69/321, adottata senza voto in Assemblea e fondata su «principles of transparency and inclusiveness, building on best practices and the participation of all Member States», ha dunque rappresentato un primo passo in avanti sulla strada di un maggiore e diverso multilateralismo nei processi di riforma del sistema dell'ONU dato che ha consentito di formalizzare il processo di presentazione delle candidature in un quadro di maggiore trasparenza e di organizzare «informal dialogues or meetings» tra i candidati e l'Assemblea e il Consiglio per illustrare il programma e fornire chiarimenti.

Lo stesso passo in avanti è ora necessario nel processo di riforma del Consiglio di Sicurezza per chiudere un confronto ormai ultradecennale tra gli Stati e adeguarne la composizione ai nuovi equilibri mondiali così che le azioni e le politiche del Consiglio possano dirsi effettivamente condivise e rappresentative dell'intera membership dell'ONU. Le richiamate proposte e linee di ragionamento possono, a nostro avviso, orientare le dinamiche del sistema di sicurezza collettiva verso un maggiore multilateralismo e un rafforzamento del quadro giuridico di riferimento così integrando quel *truly fresh approach* alla riforma da più parti e da molto tempo invocato per sciogliere i nodi che la ostacolano.

Dinanzi al consolidamento di nuovi equilibri mondiali e alla globalizzazione delle sfide, delle minacce e dei cambiamenti nel sistema delle relazioni internazionali, oggi come non mai il dibattito sulla riforma del Consiglio di Sicurezza è giunto a quel bivio tra «esclusività» o «inclusività» – che a seconda della scelta indirizza poi lungo una direzione «elitaria» oppure «democratica» – che, da sempre e ancora recentemente nel corso degli IGN, l'Italia ha individuato come il momento di snodo fondamentale di un processo di riforma in cui, purtroppo, per alcuni Stati la considerazione dell'interesse collettivo e superiore delle Nazioni Unite talvolta finisce per coincidere proprio e solo con la loro proposta, poco inclusiva e molto elitaria, di riforma.

Il sistema giuridico dell'ONU è sempre in evoluzione e a 75 anni dalla nascita può sia continuare ad offrire soluzioni per i nuovi problemi che rispecchiare in modo adeguato i nuovi equilibri mondiali. Come ogni sistema giuridico, però, la sua capacità di evolversi, riformandosi in modo più o meno elitario ed esclusivo oppure democratico e inclusivo, non può che dipendere dagli obiettivi politici che gli *stakeholders* coinvolti si prefiggono. E, a nostro avviso, il condivisibile obiettivo italiano di una riforma del Consiglio di Sicurezza che sia inclusiva, democratica e rappresentativa non può prescindere da un multilateralismo rafforzato e improntato al rispetto del diritto internazionale che si adegui ma nello stesso tempo sia in grado di plasmare i nuovi equilibri mondiali.

### **Diritto Comparato e Geopolitica nei casi della Brexit e dell'ascesa della Cina (Sirio Zolea)**

Sicuramente, e a ragione, quando si immagina un ambito del diritto strettamente interconnesso con la geopolitica, il pensiero corre spontaneamente al diritto internazionale. Vorrei mostrare brevemente come anche la comparazione giuridica possa a sua volta offrire un contributo alla comprensione dei meccanismi delle relazioni internazionali, tanto più in una prospettiva multipolare come quella che caratterizza sempre più la geopolitica di oggi, in cui la rete di attori di rilievo sullo scacchiere mondiale si infittisce, insieme con le culture giuridiche di cui questi sono portatori, rendendo inadeguati approcci riduzionisti o eccessivamente semplificatori. La lotta politica è, in generale, anche lotta per la preservazione, per la modifica o persino per la radicale sostituzione di un ordinamento giuridico; d'altra parte, la cultura giuridica è una componente essenziale e per certi versi radicata della visione e del modo di pensare di un popolo nel suo complesso e può determinarne, o almeno contribuire a determinarne, alcune scelte politiche essenziali, anche di rilievo internazionale. Oggetto del diritto comparato è proprio lo studio della molteplicità delle culture giuridiche del mondo, nelle loro somiglianze e differenze e nei processi di dialogo e di ibridazione, ma anche di scontro, che tra esse possono prodursi.

Vorrei mostrare questa interdipendenza tra analisi geopolitica e analisi giuridica attraverso l'illustrazione del versante giuridico – talvolta in ombra in molte trattazioni – di alcuni dei processi geopolitici di maggiore rilievo degli ultimi anni. Un primo esempio molto appropriato, a questo proposito, si può rinvenire nella vicenda della “Brexit”, che ha portato a una piena riaffermazione di sovranità da parte del Regno Unito, distaccandolo dal percorso d'integrazione politica continentale, alla ricerca di un ruolo di nuovo autonomo sulla scena globale, con conseguenze ancora difficili da prevedere tanto per il Regno, quanto per il processo d'integrazione europea, quanto per uno sviluppo sempre più multipolare dei rapporti internazionali. Ebbene, in primo luogo non bisogna dimenticare che la questione, su cui i popoli del Regno si sono espressi nel 2016 per via di referendum, era se ritirarsi dai Trattati europei, ovvero atti di diritto internazionale, attivando la procedura regolata dalla clausola di recesso dell'articolo 50 del Trattato sull'Unione Europea. Sul diritto internazionale e la geopolitica è già autorevolmente intervenuto il Professor Bargiacchi; quello che qui vorrei sottolineare è invece come problematiche relative alle peculiarità della mentalità giuridica della *common law* anglosassone rispetto a quella del continente avessero già contribuito negli anni precedenti a scavare il solco culturale che si è poi espresso nel responso referendario. In breve sintesi, la famiglia giuridica di *civil law* – che a sua volta si articola in una serie di sotto-modelli, tra cui solitamente si annoverano quello francese e quello tedesco come i principali sistemi paradigmatici – si caratterizza per la sua discendenza dal diritto romano, soprattutto come tramandato dal *Corpus iuris civilis* giustiniano e dai suoi interpreti medievali e moderni, e per la sua avvenuta codificazione in testi nazionali di ampio respiro in cui i giuristi sono

tuttora soliti cercare almeno i principi fondamentali del diritto civile, ma anche penale, processuale, ecc., del proprio Paese. Al contrario, la *common law*, formatasi in Inghilterra e poi irraggiata, nelle sue varianti, in altri Paesi del mondo come gli USA, non ha, complessivamente, recepito il diritto scritto di origine romana, bensì ha sviluppato l'idea di un diritto di matrice consuetudinaria, espressione degli usi e costumi come diffusamente applicati sin dalla notte dei tempi. In assenza di una vera e propria rottura rivoluzionaria a segnare il passaggio dall'età aristocratica all'età borghese, la codificazione dei principi fondamentali del diritto non è mai avvenuta e il sistema, puntellandosi idealmente sul mito di una genesi nella saggezza popolare, ha continuato a evolvere più fluidamente, concretamente amministrato dall'autorevolezza dei giudici nel risolvere i conflitti. A garantire certezza del diritto a questo sistema non codificato è stato il consolidarsi della vincolatività del precedente giudiziale (delle corti superiori), rinvenendosi così il principio sulla cui base il giudice è chiamato a risolvere un caso non in un codice, bensì nella ricerca, attraverso la sofisticata tecnica del *distinguishing*, della soluzione data da un autorevole giudice precedente a un caso assimilabile. Naturalmente, una produzione legislativa si è in ogni caso sviluppata, soprattutto nell'ultimo secolo, ma sempre nell'idea di una sua eccezionalità rispetto al diritto casistico formatosi ed evoluto "spontaneamente" nelle corti di *common law*: una produzione legislativa essenzialmente di dettaglio, volta non a dettare principi generali, bensì a rimediare a specifiche lacune o ingiustizie del tessuto giuridico, complesso e variegato, del *case law*. Pur nel quadro comune di una cultura giuridica occidentale, che si caratterizza per un'autonomia del sistema giuridico (e dei suoi operatori professionali) dai sistemi etico, politico, religioso e filosofico, le due tradizioni di *common law* e di *civil law* si discostano pertanto in misura rilevante. Neanche sono completamente sovrapponibili la nozione continentale di Stato di diritto e quella anglosassone di *rule of law*, con quest'ultima saldamente ancorata all'idea di un'origine pre-statuale ed extra-statuale del diritto.

Dalle differenze storico-ideologiche che si sono accennate tra *civil law* e *common law* discendono differenze radicali nel rispettivo stile dei principali atti giuridici tra individui e tra Stato e individui: contratti, leggi, atti governativi, sentenze giudiziali (ad esempio, la decisione del giudice di *civil law* è il prodotto impersonale di un collegio, tendente alla brevità, laddove in quella di *common law*, che esamina lungamente i possibili precedenti assimilabili, può pure esplicitarsi l'opinione dissenziente del singolo giudice), ecc. Si può su queste basi immaginare la continua difficoltà, nel corso del tempo, del legislatore e del giudice europei nell'emanare atti "digeribili" per tutti gli ordinamenti giuridici coinvolti, in un progetto d'integrazione che, da economica, è andata a implicare sempre più ambiti di produzione normativa. Se in ambito giudiziale la Corte di Giustizia dell'UE ha cercato uno stile di equilibrio tra la cultura continentale del giudice "bouche de la loi" e la cultura d'oltremontana del giudice vincolato principalmente al precedente giurisprudenziale, in ambito legislativo, in materie come la protezione del consumatore, l'espedito adottato è stato l'adozione di una tecnica normativa piuttosto attenta a stabilire un rimedio giudizialmente azionabile, immediatamente a ridosso del problema individuato, che a stabilire principi comuni solidamente definiti. Questo sforzo di conciliazione, sui cui delicati meccanismi molti studiosi si sono soffermati, non è stato sufficiente a impedire serie difficoltà d'innesto delle norme europee in sistemi di *common law*, alimentandovi una certa insofferenza dei decisori politici, degli organi amministrativi e, in generale, degli individui, in sede di applicazione di regole viste come estranee al sistema e alla cultura giuridica. L'idea stessa della supremazia del diritto europeo si è adattata molto male alla concezione di sovranità parlamentare del Regno, in cui, se da un lato, come si è detto, vi era l'idea di un'extrastatualità del diritto, dall'altro lato l'idea di una Costituzione superiore al legislatore ordinario non era mai stata recepita, incompatibile con l'equilibrio faticosamente conseguito dopo secoli di scontro tra Corona e Parlamento. Senza negare l'influenza di altri fattori politici e sociali sulla Brexit, la difficile conciliabilità tra sistemi di *common law* e di *civil law* in un comune super-ordinamento giuridico europeo ben emergeva, pertanto, nel corso del dibattito referendario, dai discorsi degli esponenti del *leave*: si veda la dichiarazione di Nigel Farage, favorevole a "a proud, patriotic country that has control of its borders, represents itself on the world

stage and makes its own laws in our own sovereign Parliament. I believe in a new British deal once we leave the EU, one that suits the needs of our own country”, o l’opinione di Boris Johnson secondo cui “you cannot express the sovereignty of Parliament and accept the 1972 European Communities Act”. Può infine rimarcarsi come problematiche propriamente giuridiche abbiano ancora caratterizzato tutto il successivo, lungo periodo di ritiro del Regno dall’UE, con la Supreme Court più volte chiamata a pronunciarsi su delicate questioni di diritto costituzionale (in particolare, sull’illegittimità, nel gennaio 2017, di un inizio da parte del Governo della procedura di ritiro dall’UE senza prima l’approvazione parlamentare di una legge che lo autorizzasse a ciò e, nel settembre 2019, della durevole sospensione del Parlamento voluta dal Primo Ministro Boris Johnson per evitare interferenze indesiderate nelle trattative) intorno alla liceità di scelte del Governo nell’accidentato percorso di fuoriuscita.

Un altro esempio rimarchevole dei profondi legami intercorrenti tra geopolitica dei nuovi equilibri globali e diritto si può rinvenire nella storia recente della Repubblica Popolare Cinese. Gli studi di politica internazionale si soffermano frequentemente sui successi del “Socialismo con caratteristiche cinesi”. L’ingresso nell’OMC ha rappresentato un passo fondamentale nel percorso di formazione e consolidamento di un sistema economico ibrido caratterizzato da uno sviluppo economico durevole di mercato senza una complessiva transizione al capitalismo, sotto l’egemonia politica del Partito Comunista Cinese. La solidità di tale sistema misto ha fatto guadagnare alla Cina il ruolo di seconda potenza economica e politica a livello globale, contendendo in entrambi i campi il primato statunitense. In questo cammino, evoluzioni pregnanti hanno pure caratterizzato la sfera giuridica, i cui sviluppi hanno riflettuto le scelte politiche ed economiche, ma hanno anche retroagito sulle stesse, contribuendo alla loro definizione e al loro consolidamento. Per comprendere lo stato attuale, fluido e in divenire, del diritto nella RPC, è necessario tenere in considerazione la dialettica complessa tra l’eredità della tradizione culturale cinese piuttosto improntata alla conciliazione informale che all’uso sistematico (soprattutto in senso orizzontale, tra gli individui) del diritto, la concezione socialista dell’autonomia e della preminenza della politica sul formalismo giuridico e, d’altro canto, l’utilizzo del diritto come strumento di rilievo nella politica di modernizzazione socialista del Paese, che spinge nella direzione di un’autonomizzazione della sfera giuridica, con una ponderata importazione di modelli normativi occidentali, nella misura in cui è necessaria al successo e alla stabilità, all’interno e all’esterno, di un sistema efficiente di scambi commerciali, fintantoché ciò sia compatibile con la prioritaria direttiva politica. L’affiancamento della logica del diritto soggettivo a quella tradizionalmente preminente del dovere etico-giuridico del singolo non ha comportato un rovesciamento sulla base del modello occidentale del rapporto tra individuo e comunità, bensì si è salvaguardato il primato di quest’ultima. L’evoluzione del diritto cinese non può dunque essere relegata a un semplice cammino di avvicinamento alle logiche occidentali, bensì vi si rapporta in maniera complessa, attraverso la successione di una serie di tappe, tra cui spiccano diversi gruppi di emendamenti costituzionali via via adottati. Nel 1988 si sono recepite in Costituzione l’esistenza di un settore economico privato, complemento al settore pubblico e guidato e protetto dallo Stato nei suoi diritti e interessi conformi alla legge, e la trasferibilità, secondo le regole di legge, del diritto di utilizzazione della terra (ma non della proprietà della stessa, tuttora pubblica); nel 1993 l’idea di una modernizzazione socialista in linea con la teoria della costruzione di un socialismo con caratteristiche cinesi, l’apertura alla differenziazione tra la proprietà e la gestione del settore pubblico dell’economia, una responsabilizzazione economica del singolo coltivatore, nonché altre modifiche esplicitanti un passaggio da un’economia pianificata amministrativamente a un sistema socialista di mercato. Nuovi emendamenti nel 1999 proseguono lo stesso cammino, in particolare esplicitando la prospettiva di una lunga permanenza della Cina in uno stadio primario del socialismo, in cui la proprietà pubblica è dominante e forme diverse di proprietà si sviluppano fianco a fianco e diversi modi di distribuzione della ricchezza sociale coesistono: i settori non pubblici dell’economia, purché operanti nei limiti di legge, sono riconosciuti come una componente essenziale dell’economia, tutelati dallo Stato ma anche soggetti alla sua guida, supervisione e controllo;

l'evoluzione costituzionale si arricchisce anche in nuove direzioni, ad esempio inserendo una qualche reinterpretazione del principio di *rule of law* (un'idea che sarà rinforzata dall'emendamento del 2018), nel senso di governare secondo e attraverso la legge. Il percorso del socialismo in stile cinese passa per nuovi emendamenti costituzionali nel 2004: il principio di legalità è specificato anche in tema di espropriazione e requisizione nel pubblico interesse, con obbligo d'indennizzo, e la proprietà privata conforme alla legge è riconosciuta come inviolabile, con anche l'introduzione di disposizioni in tema di sicurezza sociale e di rispetto e preservazione dei diritti umani. Infine, l'emendamento del 2018, fra l'altro, consacra nel testo costituzionale il ruolo (anti-corruzione) delle commissioni di supervisione e l'idea di uno sviluppo della civiltà ecologicamente compatibile. Ai fini di una migliore certezza del diritto in tema di proprietà, nel 2007 è stata emanata una disciplina legislativa, tecnicamente ispirata soprattutto a modelli della tradizione giuridica romano-germanica; molti altri settori del diritto civile sono stati profondamente rivisti o sono attualmente in corso di revisione, sempre in uno spirito di sintesi tra modelli occidentali, tradizione cinese e direttive politiche sul verso da imprimere allo sviluppo del mercato. Dalla rapida descrizione di queste tappe, si evidenzia come l'evoluzione del diritto della RPC sia una componente di vitale importanza per la realizzazione del percorso di modernizzazione intrapreso dal gruppo dirigente cinese, condensando e oggettivando, agli occhi della società cinese e degli investitori e degli attori politici internazionali, le decisioni politiche fondamentali di sviluppo della Nazione e ponendo i presupposti per nuovi possibili sviluppi.

Tanti altri esempi potrebbero essere adottati, oltre ai due che si sono esposti, Brexit e sviluppo in Cina di un sistema di socialismo di mercato, selezionati in quanto temi di particolare attualità nelle analisi su uno sviluppo multipolare della politica internazionale, nelle cui dinamiche più importanti è sempre più necessario il dialogo fra molteplici attori, consolidati ed emergenti. Il caso cinese ha testimoniato soprattutto come scelte strategiche geopolitiche possano tradursi e richiedano interventi continui e duraturi nel mondo giuridico, mentre l'esempio del Regno Unito ha mostrato principalmente come elementi propri di un'identità e di una cultura giuridica e il rapportarsi di queste con altre identità e culture giuridiche possano esse stesse contribuire alla formazione di scelte geopolitiche. In definitiva, con questa riflessione si è cercato di manifestare come sia auspicabile che pure una componente di diritto comparato, così come una componente di diritto internazionale, possano in prospettiva godere della giusta considerazione negli studi geopolitici, contribuendo ad arricchire di una prospettiva interdisciplinare le analisi dei fenomeni del multipolarismo nelle relazioni internazionali e le riflessioni sulle problematiche della cooperazione multilaterale in presenza di questa multipolarità.

### **Maurizio Melani**

Ringrazio il Direttore Alberini, il Prof. Bargiacchi e il Dr. Zolea per la loro partecipazione al nostro convegno, che le circostanze ci hanno costretto a svolgere con queste modalità, e per l'altissima qualità dei loro interventi.

Una delle grandi sfide da affrontare con una urgenza ed una accelerazione impresse dalla grave crisi abbattutasi sul mondo a seguito della pandemia è quella della ricostruzione di un tessuto di interazioni cooperative per la loro gestione. Questa esigenza non è ovviamente nuova. Il mondo multipolare emerso dai processi di globalizzazione, dopo il breve periodo dell'unipolarità americana succeduta al bipolarismo della guerra fredda, già richiedeva un ruolo forte di fori multilaterali per la sua gestione. Prima ancora che questo assetto del mondo si costituisse e quando la vittoria del modello liberal-democratico e dell'economia di mercato appariva come irreversibile e definitiva (la "fine della storia" di Fukuyama), il Presidente Bush senior propugnava "una associazione di nazioni basata su consultazione, collaborazione e azione collettiva, organizzazioni internazionali e regionali, ruolo del diritto e equa ripartizione dei costi e degli impegni i cui fini sono l'espansione della democrazia, la pace, la libertà e la riduzione degli armamenti". Concetti analoghi esprimeva qualche anno dopo il Presidente Clinton che quando la globalizzazione si stava affermando con suoi nuovi attori sulla scena mondiale sosteneva che "in una nuova era di rischi e opportunità il fine

primario deve essere estendere e rafforzare la comunità mondiale delle democrazie basate sull'economia di mercato in un mondo di collaborazione e di pace".

La percezione americana di poter gestire quale unica superpotenza i problemi di un mondo sostanzialmente unipolare continuava ad essere accompagnata dalla volontà di farlo in un contesto di istituzioni multilaterali quali strumenti di regolamentazione della comunità internazionale.

In realtà il nuovo assetto del mondo e della sua gestione che si configurerà nei primi due decenni del XXI secolo sarà alquanto diverso da quello ipotizzato in queste manifestazioni di ottimismo, con più centri di potere in piena e continua interazione tra loro, non soltanto Stati come quelli affermatasi con forme diverse prima in Europa e poi nel mondo negli ultimi quattro secoli, ma anche entità non statuali. Si tratta di Stati ed altri soggetti portatori di valori, interessi, sistemi di governance e di organizzazione della società non sempre coincidenti con quelli dell'Europa e degli Stati Uniti che hanno comunque in parte plasmato o quanto meno influenzato, pur con le diversità di tradizioni giuridiche, la regolamentazione di parti più o meno ampie dei rapporti sociali ed economici all'interno di quelle società, spesso in contesti di coesistenza di sistemi giuridici diversi e sovrapposti tra loro.

La globalizzazione, voluta dalle imprese multinazionali occidentali e dai loro indotti per minimizzare i costi e massimizzare i profitti attraverso una distribuzione delle catene del valore in funzione di tali convenienze, era prontamente colta come grande opportunità dalla Cina e da altri paesi soprattutto dell'Asia ma non solo che avevano avviato la riforma delle proprie economie adattandovi i rispettivi sistemi giuridici anche laddove non vi erano state le sovrapposizioni portate del colonialismo, e assorbendo, come fatto dal Giappone cento anni prima, quel che era ritenuto utile al fine di profittare di un processo del quale si percepivano tutti i possibili vantaggi. Soprattutto in Cina, come ci ha bene illustrato il Dr. Zolea, questo ha comportato una preferenza accordata alla tradizione e all'impostazione concettuale romanistico-continentale rispetto a quella della common law.

I grandi investimenti europei, americani e giapponesi hanno dato un formidabile impulso attraverso trasferimenti di capitali e tecnologia ad una crescita esponenziale dell'industria cinese, pubblica e privata, sotto lo stretto controllo del Partito Comunista che le ha favorite nel loro sviluppo e nella competizione globale con generosi aiuti di stato. A questo si è accompagnato un enorme impiego di risorse nella conoscenza, nell'istruzione, nella ricerca e nell'innovazione, a volte con scarso rispetto delle regole sulla proprietà intellettuale, con il risultato che in alcuni decenni la Cina è diventata la prima potenza economica mondiale a parità di potere d'acquisto e la principale esportatrice di prodotti industriali, con qualità e contenuti tecnologici crescenti, ma anche la principale importatrice di materie prime e di idrocarburi anche per ridurre l'eccessiva incidenza del carbone con tutte le sue conseguenze ambientali, assieme ad un forte impulso alle energie rinnovabili ed in particolare all'idroelettrica, all'eolica e alla solare. All'enorme aumento dei commerci soprattutto marittimi nei due sensi che ne è derivato, favorito dall'ingresso nel WTO, si è accompagnata la grande iniziativa di investimenti in infrastrutture di connettività della Via della Seta e un potenziamento delle capacità militari navali ed aeree a protezione di quei collegamenti che fa sentire minacciati i paesi vicini, peraltro parte di un sistema di progressive integrazioni produttive centrate in larga misura sulla stessa Cina, e i loro alleati americani.

Come gestire questa crescita di potenza che diventa anche politica e militare in una economia globale fortemente interconnessa è un problema cruciale per l'Occidente nelle sue componenti americana ed europea. La Cina è diventata un partner quanto mai rilevante ma anche ingombrante dei nostri sistemi produttivi. Possiede quote importanti dei titoli di debito americani, e la sua tecnologia digitale preoccupa per le sue implicazioni nel campo della sicurezza. Ha investito in importanti asset produttivi in Europa dando sollievo a settori in cerca di capitali ma si è assicurata parte del loro controllo. Il suo dumping sociale e ambientale, malgrado le evoluzioni intervenute negli ultimi anni, ed altre irregolarità reali o presunte rispetto alle regole del commercio internazionale hanno sensibili ricadute sociali e quindi politiche nelle economie mature. I suoi investimenti per l'approvvigionamento di materie prime ed energia e per le relative connettività in

tutti i continenti, se da un lato la spingono ad essere un fattore di stabilizzazione, dall'altro producono fenomeni di sostituzione rispetto ad influenze centrate sui paesi occidentali. La sua gestione della fase iniziale della pandemia presenta aspetti poco chiari, enfatizzati dalla Casa Bianca con sempre maggiore vigore, ma sulla quale anche gli europei chiedono spiegazioni. La tensione tra Stati Uniti e Cina sta crescendo.

Siamo all'alba di una nuova guerra fredda? Con il conflitto che ha opposto blocco occidentale e blocco sovietico vi sono notevoli differenze. L'economia sovietica, fragile al suo interno, aveva poca rilevanza per l'Occidente, anche se erano crescenti le importazioni europee di idrocarburi russi soprattutto da parte di Italia e Germania. L'URSS estendeva la propria presenza politica e militare, anche con notevoli costi economici, in tutte le aree periferiche nelle quali i seguiti della decolonizzazione, i conflitti che questi ed altro comportavano, ed errori occidentali le offrivano opportunità che essa sapeva prontamente cogliere. Culminando con l'invasione dell'Afghanistan questo impegno al di sopra delle proprie possibilità è stato tra le concause del suo collasso. Ma USA e URSS, con una parità strategica e un equilibrio nella deterrenza garantita dalla "mutual assured destruction", avevano definito con intese bilaterali e in un quadro multilaterale un sistema di controllo degli armamenti per bilanciarne in modo equilibrato le quantità e rafforzare la credibilità della deterrenza reciproca. A seguito dei SALT si erano così realizzati il trattato ABM nel campo dei missili anti-missili, l'MBFR per la riduzione bilanciata delle forze convenzionali in Europa, il Trattato INF sul controllo e l'eliminazione dei missili a medio raggio sempre in Europa in aggiunta alle precedenti intese sull'interdizione degli esperimenti nucleari nell'atmosfera e al Trattato di non Proliferazione Nucleare. Tutto questo non esiste nei rapporti con la Cina, con la quale vi sono imprescindibili rapporti economici ma assenza di regole concordate sul piano della sicurezza al di fuori di quelle generali definite dalla Carta delle Nazioni Unite e di quel che rimane della portata generale di accordi come il TNP derivanti dal tempo della guerra fredda cui la Cina ha successivamente aderito ma che sono stati progressivamente smantellati anche nei loro sistemi di controllo.

Un'altra suggestione storica che viene avanzata è quella di paragonare l'ascesa della Cina a quella della Germania guglielmina che dopo la liquidazione di Bismarck e del suo sistema di equilibri pattizi in Europa ma senza pestare i piedi al Regno Unito sul piano globale, e forte della sua crescente capacità industriale pretendeva di assumere il ruolo di potenza globale con le conseguenze che conosciamo. Anche allora le interconnessioni economiche e finanziarie erano importanti ma non paragonabili a quelle attuali caratterizzate da complesse catene del valore industriali allora invece assai limitate e corte al di fuori dell'acquisizione di materie prime. La postura aggressiva ed espansionista della Germania dell'epoca aveva caratteri diversi da quella attribuibile alla Cina di oggi. E allora fu la carenza di un sistema di sicurezza collettiva a lasciare spazio agli automatismi delle alleanze contrapposte che nel periodo bismarckiano erano mediate da un concerto cooperativo che si esprimeva attraverso conferenze non più funzionanti ed efficaci all'inizio del XX secolo.

Se una lezione va tratta un secolo dopo è che senza un multilateralismo efficace, nelle diverse forme che questo può assumere, e retto dalle regole del diritto internazionale i rischi di conflitto aumentano. E a ciò si aggiunge l'esigenza di affrontare sfide globali che colpiscono tutti, come i cambiamenti climatici e le pandemie, tra loro collegati attraverso le mutazioni nella biodiversità con le loro conseguenze su tutti gli aspetti della sicurezza globale. Se non gestite collettivamente o se usate come motivo di scontro politico al di fuori del merito delle questioni le conseguenze per l'umanità potranno essere disastrose.

La centralità in questo contesto del sistema delle Nazioni Unite, con gli adattamenti di cui ci ha parlato il Prof. Bargiacchi e con le funzioni di cooperazione e regolatorie delle sue agenzie specializzate va rafforzata, come ha sottolineato il Direttore Alberini, anche nella prospettiva degli obiettivi per lo sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 e dell'accordo di Parigi sul clima sulle cui componenti finanziarie non potranno tuttavia non influire gli effetti della crisi pandemica.

Sarebbe quanto mai necessario che Europa e Stati Uniti, per la comunanza di valori e di interessi che li unisce, affrontassero congiuntamente queste sfide e si impegnassero congiuntamente, nella

chiarezza delle posizioni, in un confronto dialettico e auspicabilmente cooperativo con la Cina ed altre potenze emergenti. Ma l'indispensabile solidarietà transatlantica e le istituzioni attraverso le quali essa si esprime sono oggi scosse dai comportamenti dell'attuale presidenza americana che si pongono in contrasto con fondamentali interessi europei e non solo su temi come appunto i cambiamenti climatici, la non proliferazione nucleare, il rispetto degli accordi e il valore del multilateralismo e del diritto internazionale, il controllo degli armamenti, una stabilizzazione sostenibile del Medio Oriente, il commercio transatlantico. E' da auspicare che questa situazione sia rapidamente superata e che le due sponde dell'Atlantico tornino ad operare congiuntamente, pur con la consapevolezza dell'evoluzione degli interessi e dell'esigenza per l'Europa di acquisire capacità che le consentano di salvaguardare i propri anche autonomamente quando necessario in un rapporto quanto più possibile paritario con l'alleato americano.

### **Francesco Aloisi de Lardere**

In questi drammatici giorni di pandemia è frequente leggere la preoccupata previsione che “niente sarà più come prima”, collegata spesso alla “fine della globalizzazione”. Si tratta di reazioni emotive, certamente giustificate dal dramma che stiamo vivendo e che ci porta ad un rimettere in questione tutti gli aspetti del mondo in cui viviamo. Ma in realtà l'esplosione del coronavirus viene ora a sovrapporsi ad una serie di più ampi movimenti dei rapporti internazionali, già in atto da qualche tempo ed avviati da altri fattori.

Ciò nonostante questo evento così drammatico si è prodotto in uno snodo importante dell'evoluzione della comunità internazionale che ha visto l'esplosione di una rivalità tra USA e Cina che covava da tempo sotto le ceneri e può costituirne una cartina di tornasole per una evoluzione che riguarda da vicino anche il sistema delle Organizzazioni Internazionali come lo abbiamo conosciuto fino ad ora.

2) Sulla globalizzazione economica era già in corso un ripensamento, non di tutta la comunità internazionale, ma certamente da parte di chi ne era stato in passato il principale paladino e beneficiario. Da un lato l'apertura della maggior parte delle economie ai movimenti di merci, di risorse finanziarie e di tecnologie ha dato un contributo fondamentale all'efficienza e, quindi, rapida crescita dell'economia mondiale ed ha permesso l'emersione di centinaia di milioni di persone dalla povertà. Ma nel contempo la delocalizzazione di molte produzioni dai Paesi sviluppati ai Paesi emergenti, sulla base del principio dei vantaggi comparati, ha anche creato nei primi pesanti sacche di disoccupazione e un malessere sociale non privo di riflessi politici negativi, almeno per quanto riguarda vari Paesi sviluppati. Ma, soprattutto, la rapidissima crescita economica e tecnologica della Cina – da Deng Xiaoping a Xi Jinping – ha iniziato a mettere in discussione l'egemonia degli Stati Uniti. È emerso chiaramente che l'allievo rischiava di superare il maestro e che quest'ultimo rischiava di perdere la cattedra.

Quindi gli Stati Uniti – ben prima dei traumatizzanti interventi del Presidente Trump e dell'imprevista esplosione della pandemia - avevano iniziato ad invertire la marcia sulla globalizzazione. I primi segni si possono far risalire al fallimento dei negoziati del Doha Round fin dal 2008 ed alla crisi finanziaria internazionale iniziata nello stesso anno. Ma più recentemente il processo si era accelerato con l'uscita degli Stati Uniti dalla Trans Pacific Partnership (TPP), la rinuncia al Trattato Transatlantico sul Commercio e gli investimenti (Ttip) con l'Europa. Per non parlare dell'uso ripetuto da parte di Washington dell'arma delle sanzioni economiche verso la Cina, ma anche verso l'Unione Europea ed altri Paesi, per forzare un riequilibrio delle bilance commerciali e dei pagamenti, nonché gli interventi censori su investimenti esteri (soprattutto cinesi, ma non solo) a tutela della primazia tecnologica statunitense, di cui il caso Huawei è solo l'esempio più spettacolarizzato. Il pensiero corre anche l'uscita degli USA dall'accordo sul nucleare iraniano, per quanto qui non siamo più nel campo economico, ma in quello della sicurezza.

Si può discutere sulle possibilità di successo nel medio/lungo periodo di questa svolta politica statunitense, all'insegna dello slogan “America first”. Ma il regresso della globalizzazione

economica è ormai un dato di fatto, che contribuisce a definire lo stato dello scenario internazionale.

**3)** L'esplosione della pandemia da coronavirus è venuta improvvisamente a sovrapporsi a questa evoluzione già in atto, con effetti che non si sono ancora completamente sviluppati, ma che per ora appaiono ancora ambigui.

Nell'immediato vediamo un rapido aumento della tensione tra Stati Uniti e Cina, con i primi che cercano di coinvolgere nella tenzone anche gli altri Paesi sviluppati. Pechino ha certamente delle gravi colpe nella opaca e insincera gestione delle prime settimane della pandemia, quando ancora si poteva forse fermare, ma è indubbio che a Washington abbiano pesato le considerazioni di una incerta campagna elettorale del Presidente Trump, che non fa che scagliarsi contro l'"epidemia cinese", avanza la proposta di una inchiesta internazionale per ottenere dalla Cina un risarcimento, e arriva addirittura a minacciare una improbabile rottura delle relazioni.

Nel frattempo è partita una gara internazionale allo sviluppo di un vaccino la cui posta sembra essere soprattutto il vantaggio, politico ed economico e di immagine di chi raggiungerà per primo questo obiettivo.

La Cina da parte sua ha reagito da un lato con una campagna (gli aiuti ai Paesi colpiti dal coronavirus) per restaurare una immagine indubbiamente colpita dalla sua gestione iniziale del virus, ma anche con una risposta molto aggressiva alle accuse della Casa Bianca, anch'essa d'altronde vulnerabile per come sta gestendo l'epidemia negli USA.

Da un lato si assiste ad un *decoupling* delle economie americane e cinese (e dei Paesi rispettivamente ad esse collegati). Diminuisce il commercio tra i due Paesi. Diminuisce il flusso degli investimenti. Gli Stati Uniti applicano sanzioni commerciali e tecnologiche. Si parla ora della proibizione di quotare imprese a partecipazione cinese nelle borse americane. In Cina assistiamo ad una forte riduzione del ruolo delle esportazioni a favore del mercato interno. E anche all'inizio della sperimentazione di una criptovaluta cinese, che renda il Paese meno dipendente dal dollaro. E questi sono solamente alcuni dei sintomi di uno scisma che si annuncia profondo all'interno dell'economia mondiale come l'abbiamo conosciuta fino ad un decennio fa.

Ciò che deve preoccupare maggiormente, inoltre, è che le accese polemiche promosse dai vertici politici dei due schieramenti stanno provocando (o promuovendo?) a livello delle rispettive opinioni pubbliche delle reazioni di paura, risentimenti e pregiudizi che rischieranno a loro volta di condizionare le stesse dirigenze nel periodo a venire. Si comincia parlare in proposito di un "ritorno alla guerra fredda". Ma il paragone calza fino ad un certo punto perché le forti e strutturali tensioni che esistevano prima degli anni '90 tra Stati Uniti e URSS erano inquadrate in un "equilibrio del terrore" che permetteva una gestione razionale dei rischi da entrambe le parti. Oggi la rapida crescita economica, ma anche militare, della Cina, provoca un cambiamento degli equilibri internazionali che manca per il momento di un quadro stabilizzatore.

Si intravede la "trappola di Tucidide" di cui parla Graham Allison<sup>1</sup>, e di cui avrebbero discusso a lungo lo stesso Xi Jinping e Barack Obama, in un loro incontro del 2015, come pericolo, appunto, da evitare.

**4)** Ma allora quale è la realtà sul terreno?

Nella fase precedente della globalizzazione, da almeno una trentina d'anni, l'economia mondiale era innervata da una rete di catene del valore, nella quale la produzione di ogni componente di un prodotto industriale complesso era allocata in un diverso mercato, in relazione al suo contenuto di lavoro, tecnologia e capacità produttiva, valutati sulla base della migliore efficienza finale del processo. L'esempio dell'iPhone della Apple è paradigmatico, in quanto rappresenta la modalità prevalente nelle produzioni a più alto valore aggiunto. In questa fase la Cina, da Paese caratterizzato dal basso costo del lavoro, era passata ad essere la "fabbrica del mondo", per poi diventare la seconda economia mondiale, in attesa di ulteriori progressi.

Il ripensamento degli Stati Uniti sulla globalizzazione ha messo in crisi questo stato di cose.

---

<sup>1</sup> "Destined for war – Can United States and China escape Tucidides trap?" Scribe Publications 2017.

Ma la crisi della globalizzazione costringe a sacrificare parte della *efficienza* delle catene di valore alla loro *sicurezza*. La produzione di una automobile tedesca non può più dipendere dalla disponibilità *just in time* di una componente elettronica cinese, oggi non più garantita. A maggior ragione ciò vale per forniture militari di interesse nazionale, ma anche per mascherine e respiratori necessari a combattere i coronavirus presenti e futuri, o per gli antibiotici. La pandemia in corso da tre mesi non è stata la prima causa di questa evoluzione, ma l'ha certamente accentuata e messo in evidenza.

E qui assistiamo ad un fenomeno interessante. Perché la reazione a questa situazione non è necessariamente il riportare in patria l'intera catena di valore con tutti i suoi componenti. Spesso assistiamo piuttosto ad un accorciamento delle catene di valore o ad una ricollocazione di elementi delle stesse catene in Paesi considerati più sicuri ma che garantiscono ancora un qualche vantaggio comparativo dei costi. Questa tendenza è particolarmente presente in Asia dove Cina, Giappone e Corea, con l'attivo supporto anche finanziario dei rispettivi Governi, stanno rimodulando le catene di valore dei loro settori produttivi su base regionale. Si assiste quindi in quell'area alla progressiva creazione di aggregazioni di Stati che tendono a riprodurre su scala regionale le aperture commerciali ed economiche sempre meno disponibili sul piano globale.

Al ritiro degli Stati Uniti dal progetto per il Trans-Pacific Partnership (TPP) aveva fatto infatti seguito nel gennaio del 2018 l'accordo, che riunisce gli altri 11 Paesi, per la costituzione del Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (noto anche come TPP11).

Ma negli scorsi giorni, il 14 aprile, in piena pandemia da coronavirus, si è riunito un Vertice ASEAN ampliato, con la partecipazione di Cina, Giappone e Corea del Sud, incentrato appunto sulla lotta al coronavirus. Si è parlato in questa sede, nonostante le divergenze di carattere politico tra i Paesi interessati, di un fondo per la risposta al COVID19, di riserve di forniture mediche, riserve di emergenza di riso, di catene di lavoro stabili per prodotti essenziali. Ma anche di collaborazione per le tecnologie di tracciamento e di appoggio e collaborazione con l'OMS.

Si tratta di due blocchi non sovrapponibili (il primo riunisce Paesi asiatici e del Nord e Sud America, ma senza la Cina, il secondo solamente Paesi asiatici, con la presenza della Cina e della Corea del Sud. Il Giappone è presente in entrambi).

L'Unione Europea, il cui mercato unico costituisce già di per sé un ambito commerciale coerente, da essa stessa segnali espliciti di essere orientata verso una ristrutturazione di catene di valore e verso una politica industriale destinata a proteggere i campioni nazionali. Se ne trovano tracce anche nella recente dichiarazione della Cancelliera Merkel e del Presidente Macron, che - oltre a proporre un importante Recovery Fund per i Paesi membri dell'Unione - prefigura una vera e propria sovranità industriale dell'Europa sulla scena internazionale.

L'economia mondiale da quindi segni di una parziale frammentazione, con la creazione di blocchi regionali, all'interno dei quali si può sviluppare una divisione internazionale del lavoro, che prima avveniva a livello mondiale. Da un lato il rallentamento del commercio internazionale rallenterà la crescita dell'economia mondiale. Dall'altro però - specie se gli scambi di investimenti e di merci si concentreranno tra Paesi tra i quali le differenze di livelli di sviluppo sono meno accentuate - saranno meno pesanti i costi economici e sociali da pagare sul piano dell'occupazione, ed i prezzi politici ad essi connessi.

5) È su questo sfondo che si pone il problema del multilateralismo, cioè del futuro della rete delle organizzazioni internazionali il cui scopo è di gestire in comune problematiche che trascendono gli interessi e le capacità operative dei singoli Stati (e anche delle loro aggregazioni regionali) e che possono essere meglio affrontate a livello mondiale: innanzitutto la sicurezza, ma poi il commercio, lo sviluppo economico, la stabilità finanziaria, l'agricoltura, la sanità, le migrazioni, le telecomunicazioni....

La parziale regressione della globalizzazione che caratterizza l'attuale fase delle relazioni internazionali non diminuisce di per sé l'utilità degli Organismi Multilaterali. Le problematiche di cui essi si occupano mantengono comunque una dimensione mondiale, e quindi sovranazionale, e

permane l'interesse di ogni soggetto della Comunità internazionale a mantenerle in vita per poter affrontare in maniera collettiva problemi insolubili a livello regionale o individuale.

Ciò che le minaccia, invece, è la competizione tra le grandi potenze, essenzialmente Stati Uniti e Cina, per difendere (nel caso della prima) o aumentare (nel caso della seconda) la loro influenza all'interno di esse.

Come segnalato dalla rivista Limes (luglio 2019) la Cina è ormai il secondo contributore agli organismi delle Nazioni Unite, naturalmente dopo gli Stati Uniti, ed ha già conquistato una serie di posizioni importanti nella FAO, nell'ICAO, nell'Organizzazione dello Sviluppo Industriale (UNIDO), nel Dipartimento per le questioni economiche e sociali (ECOSOC), nell'Unione Internazionale per le Telecomunicazioni (ITU), nell'Interpol. Da rilevare che la Cina è anche il primo contributore, tra i membri del Consiglio di Sicurezza, di truppe impiegate nelle operazioni di peacekeeping. E la lista potrebbe continuare, perché si tratta di un processo in corso, che continua a svilupparsi.

Mentre acquista maggiore spazio nelle esistenti Organizzazioni Internazionali, la Cina lavora anche per crearne di nuove, centrate sui propri interessi: basti citare la Banca Asiatica per gli Investimenti Infrastrutturali (AIIB), organismo finanziario regionale dove l'assenza degli Stati Uniti e del Giappone le garantisce una leadership indisturbata, e la Belt and Road Initiative, la nuova Via della Seta.

Lo scontro tra USA e Cina si sposta quindi sul piano delle Organizzazioni internazionali dove si è già manifestato all'interno della Organizzazione Mondiale del Commercio, che gli Stati Uniti tentano di paralizzare impedendo la nomina dei giudici commerciali, e nella Organizzazione Mondiale della Sanità, che gli Stati Uniti accusano di essere troppo prona agli interessi di Pechino.

6) Se i contrasti tra USA e Cina sembrano una minaccia per la vita di alcune, forse più di alcune, Organizzazioni Internazionali, essi sottolineano per altro l'importanza che anche i due protagonisti della scena mondiale attribuiscono ad esse.

Il drammatico prezzo che il COVID19 sta facendo pagare a tutto l'umanità può (e deve) essere l'occasione perché la Comunità degli Stati lo affronti sul piano multilaterale. La battaglia può fin da subito organizzarsi intorno all'OMS. In proposito vengono in mente alcune più ovvie direttive di azione:

- Un appoggio all'OMS, così come è ora, nel corso del primo svolgimento dell'epidemia, opponendosi ad un suo indebolimento, come prefigurato nelle minacce di Washington di sospendere il proprio contributo; se si vuole evitare che il peso relativo della Cina aumenti ulteriormente, potrebbe essere necessario partecipare ad un "aumento del capitale" finalizzato alla lotta al coronavirus su scala mondiale.

- Mantenere all'OMS il ruolo di promotore di una doverosa indagine sopra le parti dell'origine dell'epidemia, ma anche della gestione della sua diffusione a livello mondiale, sottraendola alla polemica tra le grandi potenze.

- Dibattere in sede OMS i criteri di validazione dei vaccini - se e quando verranno scoperti - e, soprattutto, le modalità di produzione su larghissima scala e della loro distribuzione. Su questa delicatissima questione il sistema multilaterale già prefigura soluzioni: l'accordo sui TRIPS<sup>2</sup> in sede Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO) già prevede infatti che le protezioni della proprietà intellettuale possano essere accantonate in tempi di emergenza sanitaria.

- Impostare poi una riforma di più ampio respiro dell'OMS che assicuri che la volontà politica dei Paesi che ne fanno parte possa esprimersi in maniera equilibrata nell'interesse della Comunità internazionale e non solo dei singoli membri. In proposito sarà bene ricordarsi che le qualità ed i difetti degli Organismi Internazionali sono sempre riconducibili ai Paesi membri che ne ispirano decisioni e le politiche (e che ne finanziano i bilanci con i loro contributi obbligatori e soprattutto con contributi volontari addizionali).

---

<sup>2</sup> Trade Related Intellectual Property Rights.

Nell'attuale rovente clima internazionale questi obiettivi appaiono difficili da raggiungere. Ma un forte impegno in tal senso - in primo luogo da parte dell'Italia e dei Paesi della Unione Europea - potrebbe costituire una matrice per preservare la missione di tutti gli Organismi Internazionali che tutelano gli interessi comuni a tutti i Paesi membri delle Nazioni Unite.

Rimane comunque evidente che la sfida odierna è quella di integrare nel sistema multilaterale i mutamenti oggi in corso degli equilibri internazionali, per evitare che i secondi travolgano il primo.

### **Paolo Casardi**

Abbiamo scelto, con l'Ambasciatore Melani, questo titolo per il secondo Dialogo telematico di quest'anno, in quanto si sono registrati nell'ultimo decennio notevoli fermenti in materia di Organizzazione internazionale, che, come noto, hanno coinvolto quasi tutte le maggiori Organizzazioni e Unioni multilaterali e i loro Stati membri. Fermenti forse superiori per intensità a quelli che si verificarono dopo la fine della seconda guerra, in favore della costituzione del Multilateralismo su scala mondiale e regionale. Tale ultimo fervore associativo, avrebbe, come sappiamo, comportato non poche rinunce alle prerogative degli Stati, in nome dei benefici che le nuove Organizzazioni come L'ONU e le sue Agenzie, la Nato e le prime forme di integrazione europea avrebbero portato ai nuovi membri. Dal 1997, La Comunità europea avrebbe sviluppato anche la sfera dei diritti dei "cittadini" europei, a partire dall'istituzione della "cittadinanza dell'Unione Europea". "Essa rappresenta un arricchimento della cittadinanza nazionale, che, senza in alcun modo sostituire quest'ultima, la potenzia mediante una serie di diritti" come scrive Ugo Villani, nel suo "Istituzioni di Diritto dell'U.E."

Inoltre, le sfide recentemente emerse con grande forza sulla scena internazionale, quali i cambiamenti climatici, l'emigrazione, la guerra asimmetrica, la guerra cibernetica, le difficoltà del commercio internazionale e da ultimo le pandemie hanno reso ancora più acceso il confronto tra i multilateralisti e i loro avversari.

Naturalmente i rapporti tra diritto e geopolitica esistevano da prima della nascita del multilateralismo. Da sempre infatti, il diritto ha avuto un impatto diretto nella geopolitica. Ricordo a tal proposito un importante esempio di quasi duemila anni fa, quando i Celti britanni, di fronte alla partenza delle legioni romane (più necessarie in Germania negli ultimi decenni di vita dell'impero romano d'occidente), si videro costrette a chiamare tre tribù guerriere tedesche, gli Angli, i Sassoni e gli Yuti a puntello e protezione militare della Britannia contro i vicini nemici, in particolare gli aggressivi Celti scozzesi e gallesi e i forti Vichinghi. Ebbene il patto che i Celti conclusero con i Tedeschi per cedere loro una parte della sovranità fu che l'impianto giuridico del diritto romano, che regolava la vita dei Britanni e soprattutto assicurava alla loro società civile uno sviluppo economico superiore alla media dei Paesi vicini, fosse conservato nella sua interezza. Senza questo patto che sostanzialmente funzionò per qualche secolo prima di aprire la via alla "common law" e che consentì l'amalgama tra i Celti e le tribù germaniche, la geopolitica europea, sarebbe certamente stata diversa.

Siamo molto grati al collega Gianluca Alberini, al Professor Paolo Bargiacchi e al Dottor Sirio Zolea, per aver accettato il nostro invito e ancora di più per l'altissima qualità dei loro stimolanti elaborati e delle risposte che hanno voluto darci, mentre si inoltravano su due direzioni principali e convergenti. La prima era quella di dimostrare come il multilateralismo si riveli sempre di più indispensabile a risolvere i problemi e le crisi dell'epoca globale, nonostante gli atteggiamenti contrari di alcuni protagonisti della scena internazionale, nonché l'incapacità britannica di armonizzare il binomio diritto- multilateralismo, almeno per quanto riguarda l'UE. La seconda era, invece, lo sforzo di dimostrare quanto sia urgente tornare a delle espressioni di multilateralismo efficace, dopo i tentennamenti e i voltafaccia e le contraddizioni degli ultimi anni, particolarmente di fronte alle pandemie e alla crisi economica internazionale. Vorrei sviluppare in particolare questo secondo trend, così brillantemente illustrato dai nostri invitati, nel riferirmi, tra i molti temi che potrei toccare, alla regione a noi più vicina guardando verso sud, cioè il Mediterraneo e il Medio

Oriente, vale a dire alla zona di instabilità a più alta intensità, tra quelle più vicine alle nostre frontiere.

Sulla scia dell'ultimo appello del Segretario Generale dell'Onu, citato da Alberini, in favore di un armistizio generale per tutte le guerre attualmente in corso e del recentissimo richiamo del Papa a considerare come delle pandemie anche la guerra e la fame nel mondo, vorrei dimostrare sinteticamente perché soltanto una azione diplomatica multilaterale, abilmente strutturata, potrebbe gradualmente temperare e auspicabilmente porre fine alla "pandemia" politica ed economica, ma anche morale e fisica, dati i tanti grandi massacri e distruzioni verificatosi in buona parte dell'area considerata, ricostituendo ovunque lo Stato di diritto e le sue aspettative di sviluppo sostenibile. Abbiamo già avuto modo di esprimerci più volte in tal senso nel quadro del Circolo di Studi Diplomatici e fuori. In sostanza la regione soffre di un male "nuovo", provocato da varie cause e resosi particolarmente visibile già con l'avvio del conflitto in Siria e la fine di Gheddafi fino ad oggi. Questo male consiste principalmente in due circostanze, verificatesi, per cause, in contemporanea, che hanno fortemente compromesso le speranze di pace dell'area. Da un lato la perdita della capacità di esercitare mediazioni politiche da parte di due delle potenze globali, Stati Uniti e Russia, in quanto parti attive, direttamente, o per procura, dei conflitti in corso nell'area (la Cina è la sola che mantiene un atteggiamento di maggiore distacco, nonostante i suoi considerevoli interessi in zona). Dall'altro lato, l'evidente calo del prestigio dell'ONU e del Consiglio di Sicurezza, in parte anch'esso dovuto appunto agli atteggiamenti "scarsamente costruttivi" americani e russo. A tali due aspetti si deve aggiungere la nuova assertività e, in vari casi, aggressività delle potenze regionali, sommata al fatto che la maggioranza delle problematiche dell'area sono trasversali a più Stati e quindi non risolvibili nel quadro di un negoziato relativo a un solo territorio. Questo spiega perché in Siria, in Libia o nello Yemen, nella ricerca della pace, non si riesca ad andare al di là di un "cessate il fuoco" saltuario, subito dopo una pressione internazionale che si finge coordinata solo per evitare il peggio. La risposta a tutto ciò è tecnicamente individuabile ma politicamente difficile da realizzare. In sostanza, per contenere seriamente la crisi, si dovrebbe dare corso a una "Conferenza Generale sul Mediterraneo e Medio Oriente", scegliendo anche la sede opportuna per ospitarla. L'impostazione potrebbe essere quella della OSCE, ma con una grande differenza. La Conferenza dovrebbe ricevere un mandato negoziale completo dal Consiglio di Sicurezza e non occuparsi solo di "misure di costruzione della fiducia", che, per quanto utili, consentono di compiere progressi sulla via della pace, ma in un arco di anni che questa fetta di mondo adiacente al nostro non può più permettersi e noi neppure. Questo appare, in estrema sintesi, il migliore strumento che la "tecnica diplomatica" sia in grado di offrire.

Purtroppo per realizzare una Conferenza Generale, sulle cui modalità potrei esprimermi a parte, bisognerebbe ottenere il favore delle grandi potenze globali, senza le quali, a partire dal Consiglio di Sicurezza che dovrebbe istituirla, una simile Assise che coinvolga i più alti livelli di rappresentatività diplomatica di Stati ed entità non statuali interessate, rimane irrealizzabile. Nel frattempo però, come abbiamo da anni registrato, l'area si autodistrugge, con conseguenze gravissime e in alcuni casi irrecuperabili sull'economia, l'ambiente, la pandemia, oltre che naturalmente sul futuro dei giovani, la cultura e la morale di una consistente parte della regione mediorientale e di quella mediterranea. E' bene tra l'altro ricordare quanto facilmente gli effetti negativi che si producono in un'area, come abbiamo già constatato sul fronte emigratorio, possono ripercuotersi sui vicini. L'Italia, ad esempio, era in tutta l'area uno dei primissimi interlocutori politici e commerciali

La cosa paradossale, che abbiamo più volte notato, è che mettere d'accordo due o più contendenti, alla fine è più facile che coinvolgere nello stesso accordo positivo gli interessi delle potenze regionali e ancor meno gli interessi delle potenze globali. Questo tipo di situazioni concatenate rende praticamente impossibile la risoluzione di qualunque conflitto nella zona esaminata. E' per questo che solo una valutazione la più ampia possibile delle problematiche dell'area, accompagnata da un negoziato multilaterale, legittimato da un ampio mandato internazionale, potrà, nei tempi

dovuti, risolvere quei problemi che gli Stati, da soli, o in formati ristretti sono riusciti soltanto ad ingigantire.

Dunque quid Agendum? Potrebbe essere un buon argomento da trattare confidenzialmente in una delle prossime sedute del Consiglio Europeo, non perché l'Europa da sola possa incaricarsi di avviare il processo di pace generale, ma piuttosto perché il Presidente del Consiglio europeo venga incaricato di avviare le consultazioni internazionali, con i "like minded" sulla questione mediorientale e da lì di vedere quali possibilità di pressioni eventualmente esistano per spingere Russi e Americani verso la Conferenza Generale. Le potenze regionali si adeguerebbero al comportamento di questi ultimi due Paesi. Naturalmente si tratta di una trattativa diplomatica complessa e che prenderebbe tempi lunghi. Ma anche la guerra "à la carte" prende tempi lunghi e nel frattempo qualunque positiva riforma del sistema Nazioni Unite e di altre Organizzazioni può andare avanti. Abbiamo avuto l'onore negli anni novanta a New York, assieme ai colleghi del Circolo di Studi Diplomatici Claudio Bisogniero, Elio Menzione e Giulio Terzi (in ordine alfabetico) sotto la guida dell'Ambasciatore Paolo Fulci e con vari altri colleghi da Roma e dall'estero, di sostenere la posizione italiana per la riforma del Consiglio di Sicurezza indicata dal Professor Bargiacchi. Non so se sarà più arduo per i sostenitori del multilateralismo arrivare a realizzare la Conferenza Generale per il Medio Oriente o una riforma del CDS "inclusiva, democratica e rappresentativa", ma mi auguro per i destini del Mediterraneo, del Medio Oriente e non solo, per la continuità del diritto e la dignità e integrità della persona umana, che almeno una parte dei citati obiettivi possa essere realizzata in tempi compatibili con la gravità della situazione.

### **Gabriele Checchia**

Ringrazio anche io, al pari degli altri Colleghi e amici del Circolo di Studi Diplomatici, il Direttore Alberini, il Prof. Bargiacchi e il Dr. Zolea per l'elevata qualità dei loro interventi. Interventi che ci consentono di collocare in una cornice davvero "strategica" il tema oggetto del nostro Convegno nella consapevolezza, evidenziata dall'Ambasciatore Melani nel suo pregevole contributo, del fatto che le conseguenze delle sfide globali della più varia natura cui siamo attualmente confrontati "se non gestite collettivamente o se usate come motivo di scontro politico al di fuori del merito delle questioni, potranno essere disastrose per l'umanità".

Abbondano del resto da qualche tempo a questa parte le discussioni su una presunta crisi - se non una vera e propria fine - del multilateralismo almeno nella versione sviluppatasi dal termine del secondo conflitto mondiale a oggi.

E' sensazione - riscontrabile tanto a livello di esperti che di stampa e opinione pubblica - della quale è naturalmente doveroso tenere conto accentuata in seno alla comunità formata dalle "democrazie liberali" (alla quale il nostro Paese fortunatamente appartiene) da una pluralità di elementi. Elementi che vanno dalla diffusa percezione di profonde "carenze" (in primis in termini di redistribuzione del reddito e di perdita di posti di lavoro) del modello di globalizzazione così come si è venuto sinora sviluppando, con ampi margini di manovra improvvidamente lasciati a Paesi responsabili di politiche di "dumping" sociale e ambientale (tra questi, e in primo luogo, la Cina), alla dichiarata presa di distanza da importanti Organismi e impegni multilaterali della attuale Amministrazione statunitense, alla risposta non proprio coordinata sinora fornita dalla Comunità Internazionale (anche nella sua dimensione OMS) alla emergenza "globale" rappresentata dal "corona virus" e alle sfide che essa racchiude: tanto sul piano economico-finanziario quanto su quello securitario (nella accezione più ampia del termine) che della tutela della salute dei singoli.

Pur se è difficile non riconoscere che tale analisi racchiude elementi di verità, la ritengo però per certi versi fuorviante e suscettibile di condurre a conclusioni (anche sul piano dei comportamenti politici: per esempio a una crescente tentazione a racchiudersi nei propri confini e a fare da sé..) non in linea con quanto sta effettivamente avvenendo. In sostanza - quanto meno per ciò riguarda le vicende europee ed euro-atlantiche - se il "multilateralismo" attraversa un momento difficile non credo si possa parlare almeno a oggi di una sua irreversibile crisi. Ritengo anzi che, a certe condizioni, esistano margini per una sua seconda giovinezza...

Con un approccio però che dovrà a mio avviso essere maggiormente ispirato, per quanto possibile, a principi di “sussidiarietà” per prendere in conto il rinnovato rilievo conferito da qualche tempo a questa parte da un certo numero di Paesi (anche occidentali e molto importanti, Stati Uniti in primis...) alla tutela dell’identità e dell’interesse nazionale.

Una sottovalutazione di tale ultima dimensione all’insegna di un multilateralismo eccessivamente “prescrittivo” potrebbe infatti portare alla lunga a risultati contrari a quelli da noi tutti auspicati.

Certo il manifestarsi di quella “seconda giovinezza” (sempre basta sul perseguimento e rispetto di norme giuridiche condivise) cui ho sopra fatto riferimento - e che implica in altri termini il trasformare una crisi in una opportunità - dipenderà in larga misura anche da fattori di ordine, per così dire, psicologico.

Vale a dire dal consenso che - anche sull’onda delle dinamiche e preoccupazioni innescate dalla pandemia in atto - la visione di un ordine mondiale basato su un pur rinnovato “multilateralismo” riuscirà a mantenere o consolidare a livello di governi, opinioni pubbliche, ONG e “opinion makers” nei diversi Paesi. Come opportunamente sottolineato dal Segretario Generale delle Nazioni Unite, Guterres, in una sua recente intervista all’Osservatore Romano: “la pandemia deve essere un campanello di allarme. Le minacce globali mortali esigono una nuova unità e solidarietà”.

Più in particolare, per quanto riguarda la dimensione “sostegno al multilateralismo” da parte dei governi e delle opinioni pubbliche a livello mondiale, mi sembra che meritino di essere citati due segnali incoraggianti forse non abbastanza valorizzati dai mezzi di informazione.

Il primo risiede nel successo che sta riscuotendo l’iniziativa dell’“Alleanza per il Multilateralismo” lanciata a New York nell’aprile 2019 - come organizzazione informale - dai Ministri degli Esteri di Francia e Germania con il sostegno di altri Paesi tra i quali l’Italia proprio al fine di preservare e promuovere intorno a progetti concreti, il “valore aggiunto” del multilateralismo quale prioritario strumento di risposta alle sfide globali.

L’importante dichiarazione a livello ministeriale del 16 aprile scorso (sottoscritta per l’Italia dal Ministro Di Maio) su un impegno congiunto dei Paesi membri dell’“Alleanza” in parola per il contrasto alla pandemia - contrasto declinato in tutte le sue possibili dimensioni: da quella sanitaria, a quella finanziaria a quella dell’informazione per non citarne che alcune... - costituisce un esempio significativo delle potenzialità di tale approccio informale e di partenariato pubblico/privato intorno a obiettivi condivisi.

Il secondo elemento va a mio parere individuato nell’ampio sostegno di cui il multilateralismo sembra continuare a godere a livello di opinioni pubbliche, almeno stando all’esito del recente sondaggio condotto in materia dalle Nazioni Unite in più di 170 Paesi in occasione del 75mo anniversario dell’Organizzazione e pubblicato sul suo sito ufficiale (<https://news.un.org/fr/story/2020/04>).

Da ultimo credo vada evidenziata in positivo anche la determinazione - riconducibile con ogni probabilità anche all’esperienza e sensibilità maturate nel corso del suo precedente incarico di Alto Commissario per i Rifugiati - a un’azione di contrasto della pandemia, ben strutturata e ad ampio raggio, di cui sta dando prova l’attuale Segretario Generale delle Nazioni Unite .

Determinazione di cui sono testimonianza tra l’altro il suo importante appello, lo scorso 23 marzo, per un armistizio globale per tutti i conflitti così come il varo, a sostegno delle popolazioni colpite dal virus con speciale riguardo alle regioni più povere, del “Global Humanitarian Response Plan-GHRP”.

Conterà però non meno la risposta che le maggiori Organizzazioni Internazionali si riveleranno in grado di fornire all’insieme delle sfide riconducibili alla pandemia. Non mi soffermerò qui sul ruolo di prima linea sinora inevitabilmente svolto - seppur con qualche forse inevitabile criticità... - dalle Nazioni Unite e dalle sue agenzie specializzate (dall’OMS, oggetto di pesanti critiche da parte statunitense e non solo per una percepita arrendevolezza alle pressioni di Pechino, al WFP) per prevenire, contrastare e alleviare le sofferenze derivanti dalla crisi del COVID 19. Sono infatti in

larga misura tematiche che hanno costituito l'oggetto della eccellente presentazione del Direttore Alberini.

Vorrei dedicare invece qualche linea all'Unione Europea, Istituzione sovranazionale ormai fortunatamente ineludibile nella vita del nostro Paese e non solo .

Mi sembra che anch'essa stia dando prova di una complessivamente buona capacità di risposta alle difficili, e soprattutto inedite..., sfide connesse al COVID 19 e alle sue ricadute per esempio sul terreno economico e finanziario.

Per limitarci a questi due ultimi ambiti osservo che - superata una prima fase di aspro confronto sulle misure da adottare appunto a livello comunitario per contenere e contrastare le ricadute sopra evocate - la UE ha saputo offrire testimonianza in occasione del Consiglio europeo dello scorso 23 aprile di una apprezzabile capacità di "compromesso" (nella migliore accezione del termine), con l'avallo al più alto livello politico delle proposte messe a punto nei giorni precedenti dall'Eurogruppo. Si tratterà naturalmente di pervenire a un'intesa anche sui meccanismi attuativi, che restano da definire su aspetti importanti: a cominciare da quelli relativi ai vari strumenti finanziari previsti, in primis in il "Recovery Fund" (e il negoziato in materia, sulla base della ambiziosa e per noi incoraggiante proposta presentata lo scorso 27 maggio dalla Commissione Europea, tra i Paesi membri dell'Europa meridionale e quelli dell'Europa settentrionale e centro-orientale si preannuncia tutt'altro che facile ancor più alla luce del fatto che l'accordo richiederà l'unanimità).

Se questo è dunque il quadro complessivo della risposta alla pandemia fornita dagli Organismi multilaterali che a ciascuno di noi verrebbe in mente di menzionare in prima battuta, credo che alcune parole meritino di essere spese a proposito del contributo a oggi fornito all'azione di contrasto al COVID 19 dall'altro pilastro della nostra architettura di sicurezza: vale a dire l'Alleanza Atlantica.

Va detto innanzitutto che la NATO, superato il primo impatto, ha reagito con forte spirito di solidarietà alle necessità degli alleati, adattando la sua complessa organizzazione a supporto degli sforzi civili e attivando con tempestività l'"Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Center" (EADRCC) per il coordinamento del trasporto aereo di personale e dispositivi medici, di pazienti e di ospedali da campo.

Per quanto riguarda più specificamente il nostro Paese, un segnale importante di vicinanza dell'Alleanza all'Italia nel difficile momento che stiamo anche noi attraversando è rappresentato dalla lettera inviata al Direttore del Corriere della Sera, e pubblicata dal quotidiano il 27 aprile u.s., dallo stesso Segretario Generale della NATO: l'ex- Primo Ministro norvegese Jens Stoltenberg.

Nella sua missiva - significativamente intitolata "Insieme contro il Covid-19: L'Italia non è sola"- Stoltenberg, oltre a mostrare una forte compartecipazione alle difficoltà cui il nostro Paese è confrontato a causa della pandemia, illustra le iniziative già poste in essere dall'Alleanza o da singoli Alleati (in stretto raccordo e sotto il coordinamento delle strutture di comando e "Centri di Eccellenza" alleati già attivati o potenzialmente attivabili: dal cruciale già citato EADRCC, a quello di Medicina militare al recente Centro di Coordinamento medico multinazionale) per venire incontro in ogni misura possibile alle nostre esigenze così come, "mutatis mutandis", a quelle analoghe di altri Alleati .

Si tratta di iniziative che trovano solido fondamento nell'art.15 del "Concetto Strategico " dell'Alleanza del 2010: articolo, che con innegabile preveggenza, include "i rischi per la salute" nello scenario di sicurezza NATO.

Basti ricordare tra le attività in parola -per quanto riguarda il nostro Paese e con riferimento alla pandemia in corso - l'invio da parte di un certo numero di alleati di personale medico e paramedico e di equipaggiamenti di alto valore tecnologico per coadiuvare i nostri medici e operatori sanitari in aree particolarmente sotto pressione, così come la consegna - da parte dell'Agenzia di approvvigionamento della NATO (NSPA) - di un ospedale di campo dotato delle più moderne tecnologie (per il quale il nostro Esercito aveva avanzato richiesta in una fase precedente la crisi del corona virus) nonché, infine, la velocizzazione delle procedure per il trasporto aereo su larga scala

(in Italia e altri Paesi alleati) di attrezzature mediche e di personale specializzato, grazie all'”iniziativa NATO per la mobilità aerea rapida” in coordinamento con l’Agenzia europea per il traffico aereo (Eurocontrol).

Un segnale dunque importante, quello fornito da Stoltenberg, che offre a mio avviso almeno altre tre indicazioni degne di nota:

1) la prima è una conferma del fatto che la NATO - oltre a rimanere una per noi imprescindibile alleanza difensiva nello spirito e nei termini del fondamentale art.5 del Trattato istitutivo (il Trattato di Washington dell’aprile 1949) - è anche, oggi più che mai, un’alleanza di valori. Aspetto, mi sembra, ancor più rilevante e da evidenziare, in una fase nella quale figure di spicco del dibattito politico in corso nel nostro Paese non nascondono le loro simpatie per la Repubblica Popolare cinese e la sua dirigenza non eletta (così lontana dai valori della democrazia liberale...), quale auspicabile sponda per la tutela dei nostri interessi nazionali;

2) la seconda è che le iniziative poste in atto a supporto degli Alleati più duramente colpiti dalla “pandemia” (tra cui quelle sopra evocate a beneficio dell’Italia) offrono, seppur ve ne fosse bisogno, ulteriore testimonianza della capacità di adattamento dell’Alleanza alle mutevoli “sfide” cui essa si trova periodicamente confrontata: quella capacità di adattamento da tempo sollecitata da parte statunitense (da ultimo, e a gran voce, dal Presidente Trump) che rappresenta, al contempo, la migliore risposta a quanti si erano spinti a dare ormai per scontata una sua dissoluzione a termine per sopravvenuta “morte cerebrale”; 3) la terza è che l’accreciuto ruolo ed esperienza della NATO (attraverso le sue strutture di comando e i tanti Centri di Eccellenza a sua disposizione) a sostegno delle autorità civili potrà, come rilevato dallo stesso Stoltenberg nella sua missiva al Corriere della Sera, potrà imprimere una benvenuta accelerazione alla cooperazione già in atto con l’Unione Europea e le Nazioni Unite per far fronte a minacce globali “come il corona virus, che richiedono risposte globali”.

Né va trascurato, rilevo per connessione d’argomento e da una angolazione più ampia, il valore aggiunto che la cooperazione tra la Nato, l’Unione Europea e le Nazioni Unite potrà in prospettiva offrire anche al fine della messa a punto e applicazione di normative stringenti per il tracciamento dei materiali pericolosi e biologici nonché per la supervisione dell’osservanza degli “standard” di bio-sicurezza dei laboratori preposti al trattamento di microrganismi. Le minacce biologiche future, naturali come nel caso attuale o artificiali come nel caso di un attacco predeterminato, saranno infatti con ogni probabilità sempre più veloci, dirompenti e senza confini. L’Italia dovrebbe essere in prima linea su tale versante in seno all’Alleanza non solo perché è stato di fatto il primo tra i Paesi membri a essere investito dal COVID 19, ma anche e soprattutto perché il Mediterraneo e la regione MENA (“Middle East and North Africa”) a sud dell’Alleanza è tra le più fragili rispetto a questi rischi date le sue complesse dinamiche di conflitti, crisi economiche, fragilità istituzionali (a partire dai sistemi sanitari), e sfide sociali.

In sostanza, è difficile non rilevare come il COVID 19 abbia già prodotto effetti rilevanti su tutti e tre i compiti fondamentali dell’Alleanza: difesa collettiva, gestione delle crisi e sicurezza cooperativa come definiti dal “concetto Strategico” adottato a Lisbona nel 2010 e ancora valido.

Aggiungo che la crisi pandemica ha conferito ulteriore rilievo anche all’art.4 del Trattato di Washington (relativo alle consultazioni di urgenza che possono essere chieste da qualsiasi alleato che avverta minacce alla propria sicurezza, integrità territoriale e indipendenza politica) nonché - dato tutt’altro che secondario - alla dimensione politica dell’Alleanza, che resta fòro insostituibile di consultazione transatlantica sui temi di sicurezza nell’accezione più ampia del termine.

Difficile dunque non essere d’accordo col Segretario Generale allorché egli rileva nella già citata intervista che i meccanismi di consultazione dell’Alleanza, disciplinati dal Trattato istitutivo, offrono in realtà ai Paesi membri uno strumento prezioso anche per una valutazione congiunta del più ampio impatto geo-politico suscettibile di scaturire dalla crisi in atto: in termini ad esempio di possibile riequilibrio dei rapporti di forza tra le grandi potenze (ancora una volta il pensiero va, nel caso di specie, non solo alla perdurante assertività russa ma anche alla crescente assertività di

Pechino sulla scena internazionale, a cominciare dal Mar di Cina Meridionale in un contesto per giunta di crescente tensione tra Washington e Pechino sulle cui potenziali implicazioni di medio/lungo periodo appare al momento difficile pronunziarsi).

Del rafforzamento dei meccanismi di consultazione avrà modo di occuparsi, più nel dettaglio, il recentemente istituito Gruppo di esperti ad alto livello incaricato di una riflessione proprio ai fini del miglioramento del processo politico all'interno dell'Alleanza (NdR: quello previsto dal già citato art.4 del Trattato), in seno al quale l'Italia sarà autorevolmente rappresentata da Marta Dassù (direttrice di Aspenia e membro del Comitato Esecutivo dell'"Aspen Institute").

In altri termini quella che si sta palesando in queste settimane è una Alleanza Atlantica ancora vitale, in grado di operare per così dire a 360 gradi (vale a dire in tutti e tre i settori di competenza ai sensi del già evocato e ancor valido "Concetto Strategico" del 2010: difesa collettiva, sicurezza cooperata, gestione delle crisi), nonché capace di adattare in tempi stretti e con efficacia le proprie risposte al costante mutare e divenire delle crisi.

In sostanza, come osservato da un nostro acuto analista, è evidente che per la gravità di come il "virus" ha colpito il nostro Paese e la scarsità di risorse a disposizione l'Italia (così come altri Paesi a noi vicini) non si potrà salvare da sola ma avrà bisogno - sia per la fase della messa in sicurezza sanitaria che per quelle successive - di alleanza solide e convincenti, "basate su interessi chiari, condivisi e non predatori".

Alleanze ancor più necessarie, merita rilevare, in un periodo nel quale - e riprendo qui le parole di Stoltenberg - "attori statuali e non statuali stanno approfittando delle ripercussioni economiche della pandemia per accrescere i loro investimenti nelle nostre industrie e infrastrutture sensibili nonché per diffondere false informazioni nel tentativo di dividerci e minare le fondamenta delle nostre democrazie".

"Non l'avranno vinta", prosegue il Segretario Generale. Gli alleati, Italia compresa, egli conclude, "stanno lavorando a stretto contatto per identificare, monitorare ed esporre queste menzogne". Una presa di posizione, quella del Segretario Generale, certamente forte ma che dà conferma di un'Alleanza attenta e reattiva anche nella dimensione poco conosciuta, che ho sopra cercato di lumeggiare, di contributo alla risposta della Comunità Internazionale alle sfide complesse, per molti versi drammatiche, poste dall'emergenza del COVID 19.

### **Laura Mirachian**

Se ci fossimo incontrati, come ipotizzato dal Direttore Alberini, prima della pandemia, avremmo probabilmente discusso di come rattoppare le troppe incrinature che da anni segnano gli assetti multilaterali a partire dal sistema Nazioni Unite e, più oltre, di come perpetuare i principi e i valori che hanno sorretto gli assetti internazionali per 75 anni. Oggi, in regime di pandemia, è tutto più facile. Perché, a ben guardare, la pandemia ha esaltato le incrinature e sta imponendo un rapido ripensamento di quel multilateralismo che a lungo abbiamo voluto 'efficace', senza riuscirci. Né poteva esserlo, dal momento in cui, con una globalizzazione frutto del combinato tra liberalizzazione e nuove tecnologie, il cosiddetto Terzo Mondo ha partorito gli Emergenti, e molti di essi sono poi Emersi, ponendo una sfida epocale al dominio dell'Occidente. Per anni abbiamo adottato la strategia del '**containment**', tradottasi anzitutto nella caparbia resistenza ad un aggiornamento del Consiglio di Sicurezza, vistosamente obsoleto nella sua composizione. Ma anche in un effetto trainante dello statu quo nel funzionamento della miriade di Agenzie del costosissimo sistema onusiano, per le quali vanamente Ban ki-Moon invocava la regola del 'deliver as one'. E non ultimo, in qualche sconto in tema di principi e valori, e nella malcelata forzatura di norme per accomodare esigenze ed interessi, in quella che taluni africani e arabi hanno chiamato pratica del 'doppio standard'. L'esempio classico è stato un Tribunale Penale che ha a lungo processato e condannato solo criminali dell'ex-Terzo Mondo, e ancor prima un Tribunale per l'ex-Jugoslavia che ha colpito in buona sostanza solo responsabili serbi. Pratica del 'doppio standard' peraltro ben sfruttata dalla **Cina**, che nel 2002 riusciva a farsi ammettere al WTO, il tempio del liberalismo economico e commerciale, con 'speciali diritti di sviluppo' che hanno previsto eccezioni, esenzioni,

agevolazioni. Ciò che le ha permesso di ingoiare capitali occidentali senza troppi obblighi in materia di standard dei diritti umani, del lavoro, dell'ambiente, di elargire sussidi, e più in generale di perseguire pressoché impunemente un'economia dirigistica.

La pandemia ha esaltato contraddizioni e lacune, mettendo in crisi la **'vecchia globalizzazione'** e inaugurando una parziale **'de-globalizzazione'**. Emblematica l'imposizione di frontiere persino nell'area Schengen, o la contrazione delle catene globali del valore che verrà in nome di una necessaria nozione estensiva di sicurezza. Ma soprattutto **l'inasprirsi del conflitto USA-Cina** che da acceso contenzioso sul commercio si è tradotta in un pericoloso **'blame game'**, funzionale sia a Washington sia a Pechino per distrarre la gente da imbarazzanti tassi di decrescita e disoccupazione, nel primo caso alla vigilia di una campagna elettorale.

E peraltro, rispetto alla strategia del **'containment'** **Trump era già uscito allo scoperto rovesciando il tavolo, in una sorta di esercizio di verità**: o controlliamo noi il sistema oppure ne usciamo e lavoriamo contro. La versione multilaterale del principio **'America first'**. Trai primissimi obiettivi, bloccare il WTO astenendosi dalla nomina dei giudici dell'Appellate Body, e denunciare l'Accordo sul Clima. Da ultimo, sospendere i contributi all'OMS colpevole di aver assecondato i ritardi della Cina. Senza contare, su altri fronti, la sospensione dei contributi all'UNWRA, l'abbandono dei negoziati per una Trans-Pacific Partnership, e per un Trattato sui Commerci e Investimenti con l'Europa, il ritiro dall'Accordo Nucleare con l'Iran, l'esibito scetticismo sulla NATO, la velata minaccia di dazi anche verso tradizionali partner come Germania o Giappone. E sul piano della sicurezza collettiva, con obiettivo di catturare agli impegni anche la Cina, la denuncia delle intese-paracadute dei tempi della Guerra Fredda, fino al Trattato TNF sui missili a medio raggio, all'intesa Open Skies, e probabilmente al New Start in scadenza a febbraio. Praticamente, l'intero assetto normativo multilaterale ha subito uno scossone.

Senza la guida degli Stati Uniti e con l'incalzare della Cina, il sistema multilaterale si trova nel mezzo di una **fase di transizione**. Potranno sopravvivere le stesse istituzioni - in particolare la triade NU, IFI, WTO - che hanno finora retto gli equilibri mondiali assicurando una lunga fase di progresso? Probabilmente sì, ma a patto che si individuino formule per sanare la crisi, in un **movimento corale che associ i new comers e riconosca i nuovi assetti di potere venuti a maturazione in questi anni**. Non bastano gli appelli del Segretario Generale Guterres né le pronunce dell'Assemblea Generale o quelle sacrosante del Consiglio Diritti Umani se poi il Consiglio di Sicurezza, organo supremo, non riesce a produrre una posizione unitaria sulla pandemia perché incappa nella diatriba tra Stati Uniti e Cina.

Riconoscere i nuovi assetti di potere non significa cedere alla Cina. Significa piuttosto **impegnare Pechino sul terreno delle regole**, constatando il metodo assertivo e silenzioso con cui essa, da una posizione di forza come prima potenza commerciale e secondo contribuente all'ONU, sta ricavandosi spazi entro il sistema e, dove non riesce a sfondare, organizza percorsi paralleli quali la Banca per gli Investimenti a sostegno del megaprogetto Belt and Road Initiative. Ma registrando anche lo scarto ancora esistente rispetto agli USA sul piano militare e soprattutto le vulnerabilità sul versante del controllo sociale di un regime che ignora i diritti umani in nome dell'efficienza tecnica. Hong Kong è solo la punta dell'iceberg. La Cina è in corsa, ma non ha ancora raggiunto la meta. La pandemia ci offre un'opportunità. Un'ipotesi di lavoro è ben descritta dal Prof. Bargiacchi a proposito della riforma del Consiglio di Sicurezza: concepire **'un quadro integrato di valutazione e controllo'** degli impegni inerenti al seggio, che valga per tutti, corredato da un esame periodico delle politiche di ognuno come già sperimentato in Consiglio dei Diritti Umani. In altri termini, commisurare il potenziale e il ruolo della Cina nel sistema ONU ai suoi comportamenti, interni ed esterni. **Stabilire un rapporto cooperativo universalmente 'vigilato'**. Un modo per incoraggiare il cammino del paese verso l'adeguamento degli standard, e ristabilire un clima di fiducia collettiva. Utopia? Forse, ma si potrà far leva sull'interesse di Pechino a non demolire il sistema ma a praticarlo. E peraltro, il trauma che ha colpito l'Occidente ha ugualmente colpito la Cina, e potrebbe aver inaugurato una riflessione pragmatica sul futuro delle sue relazioni internazionali. Non a caso, la sua recente offerta di collaborare con l'Europa per una riforma del WTO da ultimo espressamente

confermata in un webinar organizzato dall'ISPI. Il WTO è in qualche modo la chiave di volta dell'intera architettura multilaterale, laddove interessi concreti si confrontano e si scontrano. Senza escludere una strategia intesa a dividere l'Europa dagli Stati Uniti, possiamo cogliere in questo sviluppo un segnale positivo.

**L'Europa** ha un interesse vitale a un buon funzionamento del multilateralismo. Non si tratta di scegliere tra alleati tradizionali e Cina, tra bianco e nero. Si tratta di contribuire in modo attivo a migliorare un sistema che è più che mai necessario per evitare sopraffazioni o quella che qualcuno ha definito 'guerra fredda 2.0' o anche peggio considerando gli arsenali in campo. In un mondo così interconnesso tanto che un virus travalica territori e oceani per diventare pandemia, troppe sono le materie che è necessario gestire in comune, a partire dal caos che potrebbe svilupparsi nei commerci una volta superata la fase emergenziale, fino alle grandi sfide mondiali, ambiente, clima, sviluppo, finanza, sicurezza cibernetica, terrorismo, e non ultimo scorrimento delle persone. Le linee-guida nella direzione del cambiamento sono descritte nel mirabile documento Agenda 2030. Perché di cambiamento si tratta. Nel mondo, è l'Europa la più attrezzata per promuoverlo e percorrerlo.

### **Jolanda Brunetti**

Le presentazioni del soggetto da parte del collega Alberini e dei due studiosi, Prof. Bargiacchi e Dr. Zolea, sono molto complete ed estremamente stimolanti. Si tratta tra l'altro di argomenti di attualità se non altro per le pesanti critiche e dissociazioni che arrivano sempre più spesso dal presidente Trump alle espressioni del "multilateralismo".

Trump ha cominciato fin dall'inizio del suo mandato a mostrare una certa insofferenza per tutto quello che comportava impegni multilaterali, dall'alleanza del Pacifico, che noi Europei avevamo invidiato agli USA al tempo della sua nascita, all'accordo di Parigi sul clima, al distanziamento dalla NATO, all'accordo sul nucleare con l'Iran, agli attacchi all'UE anche incoraggiando la Brexit, prima del suo avvento.

Lo stesso si è verificato con gli accordi sugli armamenti con la Russia, e da ultimo l'attacco all'OMS.

Tutto questo in un clima di distacco se non ostilità alla famiglia delle Nazioni Unite nel suo complesso, su cui non ha mai mancato di ironizzare.

Non che negli ultimi venti anni la pratica del multilateralismo non abbia mostrato un andamento in discesa soprattutto per il disincanto dei Paesi minori che hanno visto le loro ambizioni ed interessi apparentemente presi in considerazione solo in infinite discussioni che però hanno portato a rare soluzioni, negoziate comunque tra le potenze forti che hanno assorbito nel loro gioco le energie e le necessità degli altri membri.

Mentre la scena mondiale diveniva più complessa e la necessità di nuovi assetti si manifestava più impellente, l'ONU è rimasta o è stata costretta a rimanere estranea proprio a quei raccordi di pace per i quali in fondo era stata creata: primo il conflitto arabo-israeliano, per sanare il quale le risoluzioni adottate in quella sede, hanno avuto un rispetto e un seguito assai limitato. E in seguito per tutti quei punti di attrito o aperti conflitti su cui non ha più avuto l'autorevolezza di intervenire. Vedi la creazione di buchi neri, come la Somalia, la Libia, la guerra nello Yemen, quella in Sud Sudan ecc.

Di qui un disamore verso l'ONU per la consapevolezza che arrivano sì, a New York, tutte le questioni che turbano la pace del Mondo, ma solo come Foro di discussione, oramai abbastanza accademico.

Questo stato di cose, ovvero la perdita di un ordine mondiale cui speravano di potersi collegare per avere riconoscimento e giustizia, ha di fatto stimolato il rafforzamento di movimenti nazionalisti o "sovrani" di Paesi che, lasciati in "bianco", hanno dovuto rivolgersi altrove per sostegno o comunque sono rimasti senza protezione.

Dopo aver formato coalizioni di utilità pratica, come l'OPEC, mano a mano i Paesi che potevano contare sulle proprie risorse si sono organizzati in altre alleanze o su accordi alternativi più o meno temporanei che escono totalmente dalla sfera dell'ONU. Nel contempo, molte Agenzie dell'ONU

sono diventate carrozzoni che spendono più per la loro esistenza che per occuparsi degli scopi originari.

Per non parlare delle grandi questioni mondiali: immigrazione e cambiamenti climatici su cui non hanno fatto un solo passo avanti in una condizione di sgretolamento anche di altre Istituzioni come l'UE, che ha subito l'effetto esplosivo dell'incapacità di varare una politica condivisa.

Nel Cosmo però ogni vuoto viene riempito e dunque mentre il multilateralismo moriva, nascevano altre importanti realtà politiche, come l'affermarsi della Cina come grande Potenza, il parziale risorgere della Russia, divenuta un interlocutore fuori dalla "guerra fredda", pronto ad abbracciare cause di equilibri locali che fino ad ora sono rimasti confinati in ambiti relativamente limitati, vedi Siria e ora Libia, dove il gioco delle parti si interseca con i progetti turchi in un'altalena di accordi e sfide.

Anche la Turchia dunque, rigettata malamente dall'Unione europea dove anelava ad entrare, ed insicura della solidarietà almeno marginale, dei membri Nato, sola nella sua ossessione anti curda, ha sviluppato un suo orientamento policentrico arrivando ad acquistare armamenti russi, senza per questo essere estromessa dall'Organizzazione, continuando a perseguire una difficile egemonia tra i Sunniti.

Insomma la scena mondiale, appare sempre più complessa e caotica gravata da scelte sempre più nazionaliste e da una crescita demografica che in se stessa è una minaccia: un rischio per l'ambiente e la salute, per la stabilità delle società di origine, e dei Paesi verso cui sbocca una massiccia emigrazione, cui non fa da contrappeso un coordinamento di azioni multilaterali che proponano risposte condivise o proposte alternative.

Vale infine la pena ricordare che la debolezza dell'ONU dipende anche in maniera determinante dalla mancanza di rappresentatività del Consiglio di Sicurezza. Si discute oramai da cinquanta anni di come potrebbe essere riformato con l'aggiunta di membri permanenti o semi permanenti, e altre tipologie, senza che si arrivi ad alcun compromesso. E' evidente che Francia e Gran Bretagna che oramai non rappresentano più Potenze mondiali, non rinunceranno mai alle loro prerogative e sono in grado con il veto di bloccare tutti i tentativi di ridurne il peso. La condivisione della guerra al nazismo e le condizioni del momento, le hanno inserite nel circolo che portò a suo tempo alla formazione dell'ONU, nella sua forma attuale, sulle spoglie della defunta Società delle Nazioni, e forse ci vorrebbe una nuova guerra mondiale per scardinare un ordine che non corrisponde più alla nostra realtà e che ovviamente non ci auguriamo che avvenga in questo modo.

Così l'Onu discende verso una sempre maggiore irrilevanza e funziona solo come foro di confronto squisitamente dialettico, che forse in casi minori, può trovare termini di compromesso almeno virtuali. Ma è fuori da gloriose battaglie come quella sul superamento dell'Apartheid che, come altre fu alla base di veri rovesciamenti di posizioni e di vittorie giuste.

Interessante la narrazione del Dr. Zolea sul collegamento tra geopolitica e diritto, criterio che - si applica almeno nella fase finale della conquista, quando si tratta di gestire il territorio occupato, con le regole della legge - ma influisce anche sul modus operandi abituale dei Governi. Gli esempi portati che vertono sulla Brexit e le sue motivazioni più profonde e sulla Cina ed i suoi adattamenti continuativi del diritto interno, modificato pragmaticamente per sostenere la politica di potenza di Pechino, e permettere il successo delle scelte commerciali ed economiche delle sue imprese, sono importanti angoli di analisi di aspetti non sufficientemente valutati. Meno per la Cina di cui è facile immaginare le difficoltà di adattamento specialmente per la sua struttura politica; molto più affascinanti nella spiegazione della Brexit.

Il malessere inglese nell'aderire completamente all'UE era percepibile ogni giorno della loro convivenza. Comprensibilmente era attribuito a vari fattori tra i quali il precedente ruolo mondiale del Paese, il suo pragmatismo, la tradizione insulare, l'educazione al comando, la cultura dell'avventura... Ma le differenze tra common law e civil law così brillantemente descritte nel testo, non sono mai state espresse in modo più chiaro e ineludibile. Esse discendono da una diversa concezione originaria del diritto, più squisitamente politica, che fa capo all'Habeas corpus e non alla Costituzione, (che infatti in Gran Bretagna non esiste), nonché alla tradizionale informalità

della giustizia, più induttiva, che si contrappone a quella di codici fermi che nel sistema “civil law” si esprimono attraverso il magistrato.

In fondo è una questione di diverso approccio alla sicurezza del giudizio: nella civil law: la verità è predeterminata ed è trasmessa nei libri. Nella common law prevale la flessibilità del precedente che contribuisce alla determinazione della verità.

Dunque non poteva esserci maggiore conflitto di base tra due tipi di concezione del diritto, che alla fine ha fatto saltare il tappo.

Si deve riconoscere agli Inglesi peraltro, l'onore delle armi, per aver tentato a lungo di superare il disagio o ostacolando le direttive collettive che non gli corrispondevano o mitigandole quando dovevano accettarle. Insomma rimanendo sempre in campo, armati. Il contrario di noi Italiani cui invece la valenza di relazioni in evoluzione nella convivenza organica degli Istituti europei, è stata per molti anni incompresa. Senza la consapevolezza che gli altri erano amici, ma che ognuno lealmente difendeva l'interesse del proprio Paese - persino quando funzionario UE - abbiamo perduto occasioni per orientare decisioni e regolamenti dall'interno a favore di nostri obiettivi, trovandoci poi a lamentare la prevalenza di strategie contrarie, che sicuramente ci hanno danneggiato. Vale per tutte la scelta dell'austerità, rimedio catastrofico in tempi di flessione dell'economia, che avrebbe dovuto invece essere contrastata da iniziative Keynesiane.

Per tornare all'argomento di base, si può tranquillamente concludere che in fondo il multilateralismo è una forma di condivisione molto difficile da vivere se non improntato al raggiungimento di un bene, ritenuto comune da tutte le parti. Esso quindi dovrebbe produrre quei risultati che l'opinione pubblica si attende dalle rinunce implicite affrontate. Quando questo non succede, la fede nel multilaterale svanisce.

L'unico spiraglio di luce che si è affacciato negli ultimi giorni a favore del multilateralismo è sorprendentemente nell'UE, dove con il programma annunciato dalla presidente Von der Leyen per la moltiplicazione dei fondi di bilancio intesi al rilancio dell'Europa comunitaria, e maggiormente rivolti ai Paesi più colpiti dalla pandemia, si è implicitamente riconosciuto che i legami che collegano i membri sono oramai più di un esercizio di buona volontà, ma attengono alla sopravvivenza di ogni Paese nel contesto socio/economico, che se non tiene, comporta la caduta di tutti.

Siamo comunque ancora all'inizio di un percorso difficile che potrebbe mostrare tutti i nodi di una consapevolezza non generalizzata, e del prevalere di spinte restrittive che continuerebbero a mantenere il clima di instabilità nell'Unione ed osteggiare quel ruolo propulsivo che l'Europa comunitaria può svolgere sulla base della sua storia, cultura e capacità di far valere politiche più equilibrate e in definitiva, più giuste.

E' peraltro un fatto che la pandemia che in pochi mesi ha travolto sicurezze precedenti in molte società, ha fatto anche emergere la necessità impellente di un adeguamento multilaterale reciproco, che partendo dalla sanità si estenda ad altri aspetti della scena internazionale. Non è detto che questa consapevolezza pervada tutte le realtà internazionali, ma per quanto ci riguarda, noi Italiani che da tempo viviamo nell'ambiguità di un sistema europeo che abbiamo fortemente voluto, ma sul quale non abbiamo saputo influire per impreparazione politica, è arrivato il momento di affrontare le nostre debolezze, che sono molte, e modificare comportamenti e pregiudizi che ostacolano la nostra entrata, finalmente alla pari, nel XXI secolo.

### **Elio Menzione**

Ringrazio anch'io il Direttore Alberini, il Prof. Bargiacchi e il Dr. Zolea per i loro importanti contributi introduttivi a questo Dialogo Diplomatico, che si svolge opportunamente in un momento reso drammatico e complesso dalla pandemia del Covid-19.

Questa crisi globale, che non risparmia alcun angolo del mondo, ha infatti provocato reazioni e fenomeni contraddittori: da un lato ha fatto erigere frontiere quasi dimenticate in Europa e accentuato, in alcuni Paesi, rigurgiti nazionalistici (spesso legati - dall'Ungheria a diversi Stati africani - a tentativi di approfittare dell'emergenza sanitaria per esasperare i tratti autoritari dei

governi), nonché derivate protezionistiche in campo economico; dall'altro lato ha rafforzato - nelle parole del Direttore Alberini - "la consapevolezza dell'importanza - e della necessità - di adottare un approccio multilaterale" per affrontare e risolvere insieme, collettivamente, problemi comuni di tale portata.

In questo contesto un ruolo centrale spetta ovviamente all'organizzazione internazionale a vocazione universale: l'ONU, con le sue 15 Agenzie specializzate. E si avverte con crescente intensità l'esigenza di una riforma del suo organo esecutivo, il Consiglio di Sicurezza, l'unico le cui decisioni - ai termini dell'art. 25 dello Statuto - siano giuridicamente vincolanti per tutti gli Stati membri, e al quale l'art. 24 dello Statuto assegni la responsabilità primaria per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali: riforma che dovrebbe renderlo più efficiente ed efficace. Un tema, questo, approfondito dal Prof. Bargiacchi e al quale sono particolarmente sensibile, avendo avuto la fortuna di partecipare personalmente alle prime fasi dell'esercizio, ricordate dall'Ambasciatore Casardi nel suo pregevole intervento.

La ragione principale dell'attuale stallo dell'esercizio, trascinosi stancamente per 28 anni, è da cercarsi non tanto nelle divergenze sulla dimensione ottimale che il nuovo Consiglio dovrebbe assumere, quanto in quelle sulla natura dei nuovi seggi che dovrebbero aggiungersi ai 15 attuali. Se nel 1963 il CdS aveva subito un primo ampliamento con l'aggiunta di 5 nuovi seggi non permanenti, con la fine della guerra fredda alcuni ritennero che una soluzione di tale natura fosse ormai insufficiente: una Germania appena riunificata e un Giappone che era allora la seconda potenza economica del mondo manifestarono apertamente la loro aspirazione a due seggi permanenti aggiuntivi, con l'appoggio di tre dei membri permanenti attuali. E alle loro rivendicazioni si aggiunsero prontamente quelle di alcuni importanti Paesi emergenti: India, Brasile e i maggiori Stati africani (Sudafrica e Nigeria).

Fin dall'inizio dell'esercizio l'Italia assunse - con una fermezza che sorprese molti Paesi, inclusi nostri amici ed alleati - una posizione di opposizione all'istituzione di nuovi seggi permanenti: sia per ragioni di interesse nazionale (evitare un declassamento implicito del nostro status internazionale, per di più in un momento in cui eravamo il sesto contributore al bilancio ordinario dell'ONU e il terzo contributore di truppe alle sue operazioni di pace); sia per una visione diversa della riforma del Consiglio (che volevamo, nelle parole del Prof. Bargiacchi, "inclusiva, democratica e rappresentativa dei nuovi equilibri mondiali", e non mirante invece ad estendere ad altri a Paesi privilegi obsoleti ereditati dall'esito della seconda guerra mondiale); sia infine perché la concessione di un seggio permanente alla Germania avrebbe compromesso la creazione, sia pure in una prospettiva di lungo o lunghissimo periodo, di un seggio permanente per l'Unione Europea, tale da consentirle di esprimersi nel Consiglio con una sola voce (ricordo che fu un nostro Ministro degli Esteri, Gianni De Michelis, ad evocare per la prima volta questa possibilità all'Assemblea Generale ONU del 1990, destando reazioni stizzite dei nostri amici francesi ed inglesi).

Da allora, l'Italia assunse un ruolo attivo e dinamico nel Gruppo di lavoro istituito per discutere il tema della riforma, e poi - a partire dal 2009 - in un Negoziato intergovernativo articolato in riunioni plenarie informali dell'Assemblea Generale. Riuscimmo, in particolare, a creare un solido gruppo di Paesi "like minded", portatori di interessi e visioni analoghe alle nostre, che assunse successivamente la denominazione di "Coffee Club" (1997) e di "Uniting for Consensus" (2005: quest'ultimo con l'importante coinvolgimento della Cina, con status di osservatore). Inoltre, la nostra Rappresentanza Permanente a New York, guidata dall'Ambasciatore Paolo Fulci, riuscì nel 1998 a sventare un tentativo di scorciatoia procedurale che avrebbe favorito i "pretendenti" ad un seggio permanente, erigendo una diga (la richiesta che ogni decisione attinente alla riforma del Consiglio venisse approvata da una maggioranza di almeno i due terzi dell'Assemblea Generale) che ha resistito sino ai giorni nostri.

Lo scontro frontale tra le due visioni della riforma - sostenute da "Uniting for Consensus" e dal G4 (composto da Giappone, Germania, India e Brasile) - continuò sino ad oggi. Tra l'altro, il dilemma politicamente più sensibile (se istituire o no nuovi seggi permanenti) finì per ostacolare, per tenere in ostaggio un'altra componente importante della riforma del CdS: il miglioramento dei suoi metodi

di lavoro, obiettivo sul quale sarebbe stato più agevole raggiungere un'intesa accettabile per tutti. Quanto alla questione del veto, il "Codice di condotta" per una regolamentazione del suo esercizio (impegno a non ricorrervi nei casi di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra) è sinora sostenuto da due soli degli attuali membri permanenti (Francia e Regno Unito), ma non dagli altri tre, né dai Paesi emergenti che aspirano allo status permanente.

Il 2020 può diventare un anno cruciale per la riforma del CdS. Una serie di coincidenze ha indotto alcuni addetti ai lavori ad evocare l'ipotesi di una "tempesta perfetta":

- una ricorrenza simbolicamente importante, il 75mo anniversario della fondazione dell'ONU: già in passato i "pretendenti" a un seggio permanente tentarono di approfittare di analoghe circostanze (il Vertice del Millennio del 2000, il Vertice "Millennium+5" del 2005), e non è affatto escluso che la cosa possa ripetersi quest'anno;

- la presidenza nigeriana dell'Assemblea Generale;

- la presidenza sudafricana dell'Unione Africana.

Va segnalato infatti che Nigeria e Sudafrica sono oggi, nel Gruppo Africano dell'ONU, i principali "pretendenti" ad un seggio permanente; e, con i suoi 53 membri, quel Gruppo può assumere un peso decisivo. Sino ad oggi, esso è ancora formalmente vincolato al rispetto del "Consenso di Ezulwini" del 2005, il quale sostiene che, per assicurare che l'Africa sia "pienamente rappresentata" nel Consiglio, essa debba ottenere "non meno di due seggi permanenti, con tutte le prerogative di tale status, incluso il diritto di veto". Tuttavia, negli ultimi anni Nigeria e Sudafrica hanno esercitato crescenti pressioni sugli altri Paesi del continente per indurli ad una revisione del Consenso: ossia, a rinunciare al veto, la cui estensione a Stati africani difficilmente potrebbe essere accettata dai permanenti attuali (soprattutto gli Stati Uniti). Analoghe le pressioni del G4; mentre un'azione in favore del pieno rispetto del Consenso di Ezulwini è stata ovviamente condotta da "Uniting for Consensus" e dalla Cina, che in quel continente ha acquistato una capacità di influenza sempre più importante.

Ai citati fattori della "tempesta perfetta" si è aggiunta, negli ultimi mesi, la pandemia del Coronavirus, che ha paralizzato le attività del Negoziato intergovernativo. Non è facile prevedere quali effetti essa potrà avere nel prossimo futuro sulla riforma del CdS: ma è ragionevole prevedere che alcuni "pretendenti" possano tentare di approfittare della distrazione provocata dal virus nelle classi politiche e nelle opinioni pubbliche mondiali (soprattutto in aree geografiche più deboli, e quindi più esposte a pressioni e ricatti, come Africa e America Latina) per favorire i loro disegni. L'Italia e i suoi alleati di "Uniting for Consensus" dovranno quindi intensificare i loro sforzi in favore di un modello di riforma tale da garantire due principi per noi irrinunciabili: una maggiore democrazia, in conformità al principio dell'uguaglianza sovrana degli Stati membri proclamata dall'art. 2 dello Statuto; e la "accountability", la responsabilità dei membri del CdS nei confronti dell'Assemblea Generale. Principi ben difficili da conciliare con gli importanti privilegi esclusivi di cui verrebbero a godere eventuali nuovi membri permanenti; senza contare l'incongruità del concetto stesso di "permanenza" in un contesto internazionale fluido e mutevole come quello di oggi.

Concludo osservando che, nel corso del lungo esercizio di riforma, "Uniting for Consensus" ha dato prova di una flessibilità assai superiore a quella del G4, con una ricerca instancabile di soluzioni di compromesso accettabili per tutti. Così, siamo passati dall'originale proposta italiana del 1993 (creazione di nuovi seggi non permanenti a rotazione più frequente) alla richiesta, nel 2005, di aggiungere nuovi seggi non permanenti "regolari", senza ulteriori qualifiche; alla piattaforma negoziale italo-colombiana del 2009, che prospettava due possibili alternative (seggi di più lunga durata senza possibilità di rielezione immediata, oppure seggi biennali con possibilità di un massimo di due rielezioni immediate); fino alla proposta del 2014 (seggi di più lunga durata con possibilità di una sola rielezione immediata). Proposte, queste ultime, che consentirebbero una presenza più lunga e continuativa nel Consiglio, con possibilità di programmare i propri impegni in una prospettiva strategica, senza per questo sottrarsi al vaglio periodico dell'Assemblea Generale, ispirato alla logica meritocratica ben descritta dal Prof. Bargiacchi.

La nostra proposta di nuovi seggi non permanenti di più lunga durata rimane comunque ben diversa da quella, formulata da alcuni dei G4, di creare nuovi "seggi permanenti transitori", soggetti a revisioni periodiche (dopo 10 o 15 anni) di tale status, o a ricusazione/impugnazione ("challenge") da parte dell'Assemblea Generale. Oltre a trattarsi di un ossimoro (sul piano logico permanenza e transitorietà appaiono difficilmente conciliabili), il Prof. Bargiacchi osserva giustamente che "il tentativo di far decadere uno Stato dal seggio permanente transitorio innescherebbe tensioni e dinamiche di pressione e resistenza talmente forti da compromettere l'ordinato funzionamento del Consiglio di Sicurezza". Tensioni e dinamiche ben lontane dalla finalità principale dell'esercizio, che rimane quella di assicurare una maggiore efficienza ed efficacia del CdS, per consentirgli di affrontare con successo i grandi problemi globali di oggi.

### **Roberto Nigido**

La crisi del multilateralismo in diversi settori delle relazioni internazionali ha origini specifiche relative ad ognuno di questi settori: ritengo che vadano esaminate separatamente, anche per verificare l'ipotesi dell'esistenza di una matrice tendenzialmente unica. Mi limiterò al settore del commercio internazionale, che tuttavia potrebbe offrire qualche spunto di riflessione più generale.

La pandemia prodotta dal Covid-19 ha esposto in tutta la loro evidenza le contraddizioni e le disfunzioni che si erano accumulate negli anni sin dalla creazione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio e che si avvicinavano ormai al punto di esplosione. Il libero commercio ha la sua ragione di essere nella soddisfazione di tutti quelli che lo praticano: di tutti gli operatori in un libero mercato mondiale. In caso contrario ci si limita al baratto, cioè a un mercato bilaterale. L'accelerazione degli scambi mondiali generata dall'Uruguay Round negli anni '90 ha prodotto crescenti insoddisfazioni in un numero consistente di Paesi, appartenenti soprattutto al mondo occidentale, che si sono sentiti defraudati dal modo in cui il commercio internazionale si era sviluppato; ne hanno attribuita la causa alla mancanza di eque condizioni di concorrenza: condizioni che dovrebbero essere assicurate, come nei Paesi a economia di mercato, da regole adeguate (sociali, ambientali, fiscali, in materia di aiuti di Stato, ecc...) relative alle produzioni dei beni e servizi oggetto degli scambi.

Questo sviluppo non soddisfacente era del resto prevedibile sin dalla conclusione dell'Uruguay Round, quando gli aspetti relativi a protezione sociale e ambientale furono discussi ma poi ignorati nelle conclusioni e altri (fiscalità, aiuti di Stato) sottovalutati. I governi dei Paesi che sono stati determinanti per l'esito dei negoziati non hanno voluto esercitare allora la necessaria azione, in una visione di lungo periodo, di controllo sulle pulsioni delle imprese: pulsioni che erano ispirate dall'interesse di breve periodo di delocalizzare le produzioni nei Paesi a costi inferiori per i minori oneri in materia sociale e ambientale e minori carichi fiscali. La conseguenza è che la globalizzazione non è più accettata da diversi degli stessi Paesi occidentali che la avevano promossa: perché i fatti hanno dimostrato che la libertà di commercio a scala mondiale non è stata protetta da regole appropriate per far funzionare correttamente il mercato, come è necessario in qualsiasi mercato se si vogliono evitare controversie e conflitti. Di questa tesi sono convinto da tempo: la sostenevo già venticinque anni fa, al momento della conclusione dell'Uruguay Round. Sono convinto del resto che persino il mercato interno europeo, dove pure vigono standard sociali e ambientali abbastanza omogenei e una rigida disciplina in materia di aiuti di Stato, rischi di frantumarsi in mancanza di un adeguato livello di armonizzazione fiscale, finora insoddisfacente anche se non del tutto assente.

Ritengo comunque che la Cina sia il principale responsabile della crisi del multilateralismo nel commercio internazionale, al di là della mancanza di regole appropriate. La Cina basa largamente la sua economia sui metodi illiberali che sono connaturati al suo sistema politico. Non c'è da meravigliarsi che abbia ritenuto di poter abusare nel commercio internazionale di regole liberali - che rifiuta a casa sua - per sviluppare le esportazioni (a scapito del mercato interno) per conseguire posizioni di potenza politica e militare: il tutto condito con il mancato rispetto di disposizioni che la Cina non gradisce pur avendole accettate, e più in più generale dei patti sottoscritti (vedi Hong

Kong). In coerenza con il proprio sistema politico, il regime che governa la Cina ha dimostrato di voler salvaguardare il potere mediante il perseguimento di obiettivi di potenza e di egemonia da vendere ai propri cittadini al posto di benessere. Sotto questo aspetto il regime di Pechino non è dissimile da quello di Pyongyang. Il progetto degli Stati Uniti di utilizzare il commercio internazionale per far entrare la Cina, con l'ammissione al WTO, in una logica di libertà economiche e civili è fallito.

Mi sembrano pertanto giustificate le reazioni di Trump nei confronti della Cina, almeno nelle loro motivazioni. Mi sembrano sbagliati invece molti dei mezzi che utilizza, perché sono controproducenti: Trump non se ne cura, ammesso che se ne renda conto. La discrasia tra fini e mezzi è del resto una costante nei comportamenti di Trump: discrasia non sorprendente in una personalità come la sua, che ha fatto oggetto di serie analisi psichiatriche<sup>3</sup> e che contribuisce, oltre ovviamente alle sue azioni, a far considerare Trump un grave pericolo per gli Stati Uniti e per il mondo; e non solo a mio giudizio.

Nella attuale situazione è inevitabile che i Paesi a economia liberale siano indotti a fare diversi passi indietro in materia di globalizzazione degli scambi e degli investimenti e di trasferimenti di tecnologie. Se si vuole salvaguardare il multilateralismo nel commercio mondiale, se ne dovranno riscrivere le regole tenendo conto dell'esperienza. Considerazioni analoghe possono essere fatte in merito alle Nazioni Unite: è lecito attribuire il loro fallimento nel compito di salvaguardare la pace alla mancanza di regole adeguate (in questo caso regole di democrazia) per il funzionamento del Consiglio di Sicurezza. Salvare il multilateralismo negli scambi è un obiettivo di straordinaria portata alla cui realizzazione l'Unione Europea potrebbe impegnarsi, se da parte della Cina giungessero rapidamente credibili segnali di ripensamento. Nella attuale congiuntura questi segnali sono poco probabili, mentre sembra imminente una guerra commerciale tra sistemi economici diversi, con possibili esiti drammatici sul piano politico che è interesse dell'Unione Europea cercare di contenere. Nel frattempo, il multilateralismo commerciale potrà sopravvivere limitatamente alle regioni dove la concorrenza è già o sarà correttamente assicurata da regole adeguate.

Concludo con la seguente riflessione: l'esperienza degli ultimi trenta anni di liberalizzazione del commercio internazionale chiama in causa la relazione tra democrazia e libertà e solleva il quesito più generale circa possibilità, limiti e condizioni di cooperazioni multilaterali, quanto meno in materia commerciale, tra Paesi o gruppi di Paesi retti da sistemi politici ed economici profondamente diversi.

### **Maurizio Melani**

A mio avviso, caro Roberto, hai ragione praticamente su tutto quel che scrivi in questo tuo ottimo e chiaro intervento. Resta però il fatto che anche grazie al modo disinvolto, spesso scorretto di muoversi tra le regole del commercio internazionale o in assenza di regole, e a quanto è stato a lungo consentito perché faceva comodo alle grandi imprese occidentali, centinaia di milioni di persone sono uscite in Cina dalla povertà. E senza libertà civili e politiche vi è stato negli ultimi decenni un crescente diffuso benessere, ritardato per dare la priorità alle esportazioni rispetto al mercato interno, ma che alla fine si è manifestato. Senza bisogno di andare in Cina basti ricordare i milioni di turisti cinesi che fino a pochi mesi fa pullulavano nelle città occidentali. Si tratta di vedere come reagirebbero i cinesi di fronte ad una possibile grave recessione. Si contenterebbero di un diversivo nazionalista e aggressivo che come la storia insegna il più delle volte porta a guai ancora maggiori? La sfida per l'Occidente è enorme e il riavvio di un confronto per la definizione di regole condivise e vantaggiose per tutti in un contesto multilaterale, non soltanto sul piano

---

<sup>3</sup> "The dangerous case of Donald Trump": 27 Psychiatrists and Mental Health Experts Assess a President. St. Martin Press, New York, 2017. A cura di Bandy Lee, M.D., M. Div. Organizer of the Yale "Duty to Warn" Conference

economico ma anche su quello della sicurezza, è indispensabile. Che poi ci si riesca, per le molte ragioni bene illustrate nel tuo e in altri interventi, è un altro discorso. Ma credo che soprattutto da parte europea sarebbe utile cercare di promuoverlo auspicabilmente assieme agli Stati Uniti se e quando questi lo vorranno.

### **Roberto Nigido**

Non credo nelle intenzioni pacifiche che la Cina professa a parole, né in una sua disponibilità, che non ha mai annunciato, a ragionevoli compromessi in materia commerciale. Cina e USA si sono impegnati in uno scontro che è difficile arrestare, quali che siano i buoni propositi europei. Indipendentemente dai risultati delle elezioni negli USA, gli europei saranno chiamati a fare scelte cruciali.

### **Maurizio Melani**

Non sottovaluto il duro confronto che molto probabilmente ci aspetta e nel quale la nostra collocazione non può essere che da una parte, auspicando e facendo in modo che la sua conduzione sia responsabile e conforme ad interessi comuni a tutte le componenti di tale parte. Spero però che si possano definire regole e istituzioni condivise per limitarne gli effetti più deleteri e catastrofici come è in fondo stato, con le dovute differenze già illustrate, al tempo della guerra fredda con in più aspetti economici nei rapporti reciproci allora assai meno rilevanti.

### **Roberto Nigido**

Condivido interamente le tue considerazioni. Come te, ritengo che l'Europa dovrebbe fare tutto il possibile per scongiurare un conflitto catastrofico e invitare tutti a concordare rinnovate regole condivise nel commercio e soprattutto nella limitazione degli armamenti. Però: "si vis pacem, para bellum", dicevano i latini. La politica non è molto cambiata da allora e da quando Clausevitz ha raffinato il detto. Se gli europei vogliono indurre i cinesi a trattare, dovrebbero far capire loro che non uscirebbero vincitori da una guerra globale. Quindi gli europei dovrebbero definire subito una posizione chiara, come al tempo della guerra fredda, consistente in un riaffermato impegno di sostegno agli USA, confermato nei fatti da un aumento immediato e consistente della spesa per armamenti. Se non lo facessimo, saremmo poi divorati dal vincitore della guerra. Vedremo come si orienteranno francesi e tedeschi. Quanto all'Italia e alle nostre posizioni, è inutile cercare di anticiparne il contenuto, soprattutto nella situazione attuale: basta pensare ai contorcimenti sul MES. Come sempre, seguiremo gli altri, nella speranza che prendano la strada giusta.

### **Maurizio Melani**

Sì Roberto, aumentare e razionalizzare le spese per la difesa e la base tecnologica e industriale in ambito europeo, altrimenti si rischia di aumentare sprechi o al massimo di avere più buy american senza dare un contributo effettivo, da europei, alla difesa transatlantica (ricordo che la spesa europea per la difesa è pari al 40% di quelle americana ma le sue capacità effettive sono inferiori al 15%). Speriamo che il rilancio europeo in corso come reazione alla pandemia abbia ricadute reali, al di là degli annunci, anche in questo campo.

### **Roberto Nigido**

Quando Ursula von der Leyen è stata nominata Presidente della Commissione, mi aspettavo che avrebbe annunciato qualche iniziativa in materia di difesa. Non ho ricordi che lo abbia fatto. E ovviamente questo non è ancora il momento per farlo. Qualcosa comunque continua a muoversi limitatamente ad alcuni Paesi e a scala ridotta.

### **Maurizio Melani**

Von der Leyen ha molto parlato di dimensione geopolitica dell'Unione e in questo ambito, seppure incidentalmente considerate le sue limitate competenze in materia, anche di difesa e in particolare

dei suoi aspetti industriali in merito ai quali qualche strumento la Commissione lo ha. Della questione hanno più ampiamente parlato alcuni governi. Nei giorni scorsi vi è stata una lettera congiunta dei Ministri della Difesa di Germania, Francia, Italia, e Spagna. Non è la prima volta, e dopo alcune importanti innovazioni riguardo agli strumenti intervenute negli ultimi anni a potenziamento di quanto avviato all'inizio di questo secolo occorre ora dare maggiore sostanza in risorse e in volontà politica di impiegarli nella gestione delle crisi nel nostro vicinato.

### **Massimo Castaldo**

Sono d'accordo con te, Roberto, nel non credere nel pacifismo cinese. Xi Jinping attua una politica fortemente nazionalista. Ha ripreso, ampliandole tutte le rivendicazioni cinesi sulle isole Paracel (in parte occupate nel 1974), sulle isole Spratly, sul banco di sabbia, Scarborough, al largo delle Filippine entrando in conflitto con i Paesi dell'area: il Vietnam, le Filippine, il Giappone, Taiwan. I Cinesi hanno costruito, all'ingresso del mar della Cina, un'isola artificiale con pista per aerei militari. E sta venendo meno agli accordi con gli Inglesi per quanto riguarda Hong Kong e la questione di Taiwan può essere causa di guerra.

Subito dopo la sua nomina a Presidente della Repubblica, Xi ha fatto pubblicare un Defense White Paper sui nuovi compiti dell'esercito popolare di liberazione, che sono: la protezione della sicurezza degli interessi della Cina e dei cittadini cinesi di oltremare. A questo fine ha lanciato la costruzione di una grande e moderna flotta. Shi Yinong, professore di relazioni internazionali alla Università del partito, Renmin, ha così definito la politica estera di Xi: "Xi's aggressive diplomacy largely comes from his own aspiration, belief and strategic requirements".

Xi Jinping nel gennaio 2017, partecipando in Svizzera al Foro Economico Internazionale, affermò che la Cina è un campione del libero commercio e della globalizzazione; il che è in gran parte falso. Le merci e gli investimenti esteri non possono entrare liberamente in Cina, le ditte estere che vogliono lavorare in Cina possono farlo solo insieme ad un socio cinese ben connesso con i governanti, un cinese che ambisca fare affari all'estero non può uscire dalla Cina se non ha l'autorizzazione dei dirigenti del Paese. Il guaio è che la Cina non è soltanto un Paese non libero e ignora i diritti dell'uomo, ma non ha neanche le istituzioni necessarie per l'economia di mercato, per le attività imprenditoriali, per le società in quanto soggette di diritto e per le attività di libero commercio di cui la Cina sarebbe campione. Finora la Cina si è servita delle istituzioni lasciate ad Hong Kong dagli Inglesi e delle istituzioni americane (ad esempio Goldman Sachs ha formato una società – con soci cinesi – per la gestione dei telefoni cellulari in Cina registrandosi alla borsa di New York dalla quale ha raccolto 4,5 miliardi di dollari). Le relazioni commerciali efficienti presuppongono la libertà individuale, la sicurezza della proprietà privata e il libero flusso di beni e capitali. Queste erano le riforme che Zhao Ziyang, divenuto Segretario del partito (Aprile 1989), pensava necessarie per dare al Paese un'economia efficiente, come spiega nel suo diario segreto (pubblicato in America come spiegato più avanti).

Il grande successo dell'economia cinese è cominciato con Deng Xiaoping e dall'agricoltura. Deng uomo pratico (celebre la sua frase "non importa che il gatto sia nero o grigio importa che prenda il topo") era convinto comunista ma era dell'idea che il partito dovesse legittimarsi aumentando il reddito delle famiglie cinesi. Introdusse in agricoltura l'economia di mercato alla quale i contadini cinesi erano abituati da millenni e chiamò come capo del governo Zhao Ziyang che si era illustrato come capo della provincia di Sichuan abolendo di fatto la collettivizzazione introdotta da Mao: la produzione agricola in quella provincia era rapidamente aumentata. Così avvenne con l'economia di mercato estesa a tutta la Cina rurale.

Ma l'economia di mercato ebbe alcune conseguenze non previste e indigeribili per i conservatori: portò ad esempio alla perdita di autorità della burocrazia comunista locale e alla sua sostituzione con l'autogoverno dei villaggi agricoli, portò al sorgere di imprenditori privati, anche industriali. Nel 1985 le imprese private agricole e industriali avevano raggiunto i 12 milioni. Ma il fatto che determinò la fine del successo rurale fu Tienanmen; Zhao, divenuto segretario del partito, aveva raccomandato che occorresse risolvere la rivolta degli studenti con il dialogo. Ma si era dovuto

assentare per accompagnare Gorbaciov in visita in Cina e aveva dovuto poi recarsi nella Corea del Nord: i conservatori del partito ne approfittarono per sostenere con Deng che Zhao mirasse al sovvertimento del regime comunista e al suo rientro a Pechino era stato dichiarato lo stato d'assedio. Non volendo essere il Segretario responsabile della repressione violenta, si dimise e fu assegnato agli arresti domiciliari. (Chiuso in casa dettò il suo diario su nastri che poi nascose nei giocattoli dei nipotini, sicché quando la polizia entrò in casa alla sua morte (2005), pur mettendo a soqquadro l'intera abitazione, non riuscì a trovare il diario che un amico di Zhao, a conoscenza del segreto, portò in America dove le memorie sono state pubblicate (2009) col titolo "Prisoner of the State").

Cessarono i crediti facili all'agricoltura, che deperì e i contadini furono anche sottoposti a tasse a vantaggio delle grandi città in riva al mare dalle quali permettere le esportazioni. Si tornò all'economia di Stato secondo l'esempio sovietico. Ma il partito in questo ritorno all'economia dall'alto si trovò presto nei guai perché le imprese di Stato erano inefficienti e avevano bisogno per mantenersi di continui crediti: vennero istituiti quattro enti che assorbirono questi crediti indigesti affibbiandoli, poi, alle banche locali. Ma fu necessario licenziare la manodopera sovrabbondante e si ricorse per aiuti all'estero, offrendo condizioni favorevoli grazie ai salari molto bassi per fondare in Cina imprese da esportazione a condizione però che ciò avvenisse con la partecipazione di un imprenditore locale, che quasi sempre era un familiare del capo comunista locale o un suo amico potente nel politburò: la conseguenza fu il dilagare della corruzione. Xi si è presentato al Congresso del partito avendo fatto condannare all'ergastolo Zhou Yongkang, Ministro della polizia e Bo Xilai, Governatore della provincia di Chongqing e a pene minori alcuni burocrati del partito, dichiarando che avrebbe brandito la spada contro la corruzione: ma c'è da dubitarne e comunque la spada non ha fatto finora rotolare teste.

Xi Jinping fonda il suo potere non tanto sulla lotta alla corruzione né sull'ideologia comunista, ma su un estremo nazionalismo. Egli è politico dall'ambizione sconfinata: non solo ha fatto includere il suo pensiero nella costituzione del partito come Mao ma è più di Mao perché incarna non solo la rivoluzione comunista, ma anche le glorie della Cina imperiale. Xi, in un discorso pubblico, ha affermato: "la nostra nazione è una grande nazione. Durante più di cinquemila anni di civilizzazione e di sviluppo la nazione cinese ha dato un contributo indelebile alla civilizzazione e all'avanzamento del genere umano". Egli ha rimesso in auge il pensiero di Confucio e la religione buddista fino ad oggi combattuti dal partito come superstizioni; ha rimesso in auge il pensiero del filosofo del XVI secolo, Wang Yangemín, (bandito sotto il regime comunista come borghese) con felice sorpresa degli ambienti universitari e con preoccupazione dei conservatori, perché Wang aveva predicato la libertà di pensiero e di espressione. Per aver parlato liberamente fu esiliato sotto la dinastia Ming nel Guizhou. Oggi in un parco della Capitale del Guizhou è stato fondato un museo per Wang.

Passando al multilaterale, La Cina è divenuta membro del World Trade Organization nel dicembre 2001 su proposta degli S.U., e a condizioni favorevoli come Paese sottosviluppato, nell'illusione tutt'americana che l'economia di mercato porti alla democrazia. Nel WTO la Cina ha preso la difesa dei Paesi sottosviluppati, specialmente africani. In Africa, infatti, la Cina sta svolgendo (come in minor misura in America Latina) una vasta opera di aiuti per costruire infrastrutture, ma con sue ditte; come sta operando in Grecia al Pireo, per farne un porto per container (decisione greca giustamente criticata da Macron in nome dell'Unione Europea). Il numero dei Paesi sottosviluppati nel WTO e la Cina come loro interprete hanno fatto perdere agli Stati Uniti la posizione egemone che fino a qualche anno fa godeva nell'Organizzazione. Il cosiddetto accordo dei BRICS (Brasile, Russia, India, Cina, Sud Africa) promosso da Pechino tende ad unire i Paesi sottosviluppati contro l'Occidente e in specie contro gli S.U. (anche se finora l'accordo abbia dato pochi frutti)

All'ONU la Cina preferisce votare con la Russia anche se la posizione di Pechino verso Mosca è delle più ambigue. Circa mezzo milione di Cinesi si è stabilito in Siberia perché ha portato generi di prima necessità mancanti nelle città dell'immensa e in gran parte vuota regione, ma ha anche provocato reazioni ostili in qualche luogo (ad esempio sulle rive del lago Bajkal dove un Cinese ha

costruito un Albergo per sfruttare il turismo, in competizione con i Russi che ospitano i turisti in casette di legno). Ma l'ambiguità cinese non si ferma qui; la Cina ha dato garanzie al Kazakistan di difenderne l'indipendenza; inoltre la via della seta si pone di traverso al progetto di Putin di unire i Paesi asiatici, a suo tempo membri dell'impero sovietico, sotto l'egida russa. Poiché nella stampa americana si è parlato di una possibile alleanza tra Cina e Russia, la risposta di Pechino è venuta sotto forma di un articolo pubblicato su Foreign Affairs (Febbraio 2016) dal Presidente della Commissione per gli affari esteri del Parlamento cinese, Fu Ying, dal titolo "How China sees Russia", sottotitolo "Beijing and Moscow are Close but Not Allies".

La nostra speranza è che Trump sia sconfitto alle prossime elezioni, se questa speranza si realizzerà sarà compito dell'Europa riportare gli Stati Uniti al multilaterale cercando di rimettere in funzione i principi di Westphalia, offuscati da due guerre mondiali e ribadite dal Congresso di Vienna (1814-15): tutti gli Stati, piccoli o grandi, sono uguali almeno per il diritto internazionale; sono vietate interferenze nei loro affari interni (Art. 2, punti 1 e 7 dello Statuto delle Nazioni Unite); tutte le religioni sono ugualmente da rispettare; i rapporti tra gli Stati sono regolati dalla Convenzione di Vienna del 1961. A queste regole procedurali è da aggiungere l'esperienza della diplomazia europea dell'equilibrio delle potenze, per quanto imperfetto è l'unico strumento che abbiamo per conservare la pace dopo la diffusione delle armi di distruzione di massa.

Il declino della potenza americana è più immaginata che reale viviamo tutt'ora in "dollar standard". Certo gli Stati Uniti devono riequilibrare la loro economia. Henry Paulson già Segretario del Tesoro con Bush junior e negoziatore in Cina per Goldman Sachs ha scritto che gli S. U. devono "respond to the economic and social challenges (they) face at home from the sky-high debt level to widening income inequality"; "as of November 2014 the Chinese held almost 1,5 trillion, or about 10% of our publicly held debt". Gli Stati Uniti non solo hanno subito il tramonto della loro illusione che l'economia di mercato apra la via alla democrazia, ma hanno subito anche il tramonto della loro speranza che la Cina offrisse un mercato vastissimo per le loro Corporations, perché queste potettero funzionare in Cina a condizione di esportare i loro prodotti in America. Il che ha permesso alla Cina di tesoricizzare un quantità di buoni del Tesoro americano.

### **Roberto Nigido**

Sono ovviamente interamente d'accordo con il tuo intervento. Avremo modo di tornare sulla Cina e sugli equilibri mondiali, anche alla luce della posizione che prenderà (o non prenderà) l'Unione Europea. Sarà cruciale in seno all'Unione quella della Germania, che si è molto compromessa con la Cina e ha contribuito molto ad arricchirla anche da punto di vista tecnologico. La Germania della Signora Merkel ha impiegato quindici anni per dare le prime manifestazioni espresse di capire che è nel suo interesse rafforzare l'Europa, anche se si deve riconoscere che, non ostacolando l'azione di Draghi, ha contribuito a salvare l'EURO. Mi auguro ne impieghi meno per capire che la Cina è un pericolo anche per lei.

### **Maurizio Melani**

Le esportazioni tedesche verso la Cina costituivano prima della pandemia il 7,2% del suo totale, poco meno di quelle verso gli Stati Uniti, senza contare la grande quantità di componentistica e di beni intermedi importati necessari con le attuali catene del valore alla produzione industriale della Germania. Le corrispondenti quote di esportazioni della Francia e dell'Italia verso la Cina sono rispettivamente 4,1% e 2,8%. E' da vedere quanto e in quanto tempo questo quadro possa subire sostanziali modifiche dopo la pandemia.

### **Adriano Benedetti**

Un ringraziamento convinto, innanzitutto, ai tre relatori che hanno introdotto il dibattito, per l'ampiezza del giudizio "politico" (Direttore Gianluca Alberini) e per la sensibilità e la ricchezza degli approfondimenti giuridici (Prof. Paolo Bargiacchi e Dott. Sirio Zolea).

Credo che, per potersi meglio predisporre ad una valutazione dell'impianto multilateralistico che contraddistingue oggi la comunità internazionale, occorra fare uno sforzo per capire come l'attuale ordine mondiale, per tanti aspetti volgente al tramonto, sia sorto e quali motivazioni profonde l'abbiano ispirato.

Quando i costruttori del presente sistema si misero al lavoro, verso il finire della seconda guerra mondiale, l'ambizione sotterranea, talvolta non consapevole, fu quella di organizzare la società internazionale con modalità strutturali e funzionali che più l'avvicinassero alle comunità che l'uomo aveva sino a quel momento conosciuto, quelle cioè nazionali. La devastazione (anche "civile") indotta dal secondo conflitto era stata tale che il mondo era parso come una sorta di "tabula rasa" su cui erigere con molto coraggio e spirito quasi "utopistico" un nuovo edificio che fosse in grado di assicurare esigenze contrastanti, quali l'uguaglianza sia pure "qualificata" dei membri costitutivi, le sovranità non incondizionate degli stessi, la strutturazione di un potere "politico" che si potesse attivare soprattutto in circostanze di crisi anche con l'approntamento dello strumento militare per l'esercizio legittimo della forza, la diffusione di assetti a scopo funzionalistico per meglio fronteggiare le necessità concrete ed articolate dei membri.

Un insieme, insomma, di orizzontalità e di verticalità (per tenere conto dei veri pochi vincitori della guerra), di democrazia e di autorità che cristallizzasse i rapporti di forza emersi dal conflitto. Una costruzione che, "mutatis mutandis" visti i caratteri irriducibili della comunità internazionale, si apparentasse il più possibile al convivere civile che si svolgeva in tanti ambiti nazionali e che nell'insieme aveva dato buona prova nell'addomesticare le tendenze da "homo homini lupus" presenti nella natura umana. A fronte di una serie infinita di vicende, registrate dalla storia e caratterizzate da sopraffazioni, violenza indiscriminata, imperi volti a sacrificare se non calpestare le individualità, coalizioni lasche ed effimere, concerti transeunti ed occasionali. A guardare anche da questo angolo visuale, l'impegno prometeico appare grandioso e gli esiti, nonostante tutto, incisivi e duraturi nel tempo.

Certo, l'articolazione strutturale per potersi trasformare in ordine mondiale ha bisogno di una ispirazione comune che nella seconda metà degli anni '40 del secolo scorso ebbe modo di manifestarsi solo per un tratto brevissimo di tempo, subito travolta dall'antagonismo tra oriente sovietico ed occidente euro-atlantico. Talché l'unica manifestazione "politica" delle Nazioni Unite in circostanze di "guerra e pace" fu dovuta ad un errore procedurale della diplomazia sovietica che permise il coagularsi di una volontà operativa maggioritaria in seno all'Assemblea Generale che portò, all'inizio degli anni '50, all'intervento sotto le bandiere dell'ONU in Corea.

Lo spirito occidentale, che ha certamente presieduto alla organizzazione del mondo nel secondo dopoguerra, si è dovuto confrontare dapprima con l'insuperabile ostilità comunista, ha avuto modo successivamente di dispiegarsi per un periodo troppo breve per poter omologare la realtà internazionale, si è scontrato infine negli ultimi due decenni con il rinnovato autoritarismo di molti stati (a cominciare da Cina e Russia) e il crescente democraticismo illiberale del Terzo mondo. In effetti, un ordine complessivo di ispirazione occidentale si è avuto nella seconda metà del novecento solo nella parte del mondo dominata dall'Occidente, si è palesato solo per eclissarsi rapidamente a livello globale alla fine del secolo scorso, quasi in coincidenza con la globalizzazione, e si presenta ora frammentato, contraddittorio, instabile ed intimamente lacerato. Questa è la realtà odierna che ci accompagnerà per i prossimi anni sino a quando la comunità internazionale non troverà nuovi assetti.

Ho assistito all'insorgere dell'attuale disarticolazione nei principi ispiratori, al termine della confrontazione Est-Ovest alla fine degli anni '80, quando ero "en poste" nella nostra Rappresentanza a Ginevra presso le organizzazioni internazionali con l'incarico di seguire i diritti umani e le questioni umanitarie. Si notavano già all'epoca il premere dell'impostazione, non pienamente coincidente, in materia di diritti fondamentali di natura soprattutto politica e civile da parte del mondo emergente e le difficoltà degli Stati Uniti e dei paesi europei per promuovere dichiarazioni ed orientamenti, per noi ortodossi, all'interno degli organi allora preposti alla tematica

in questione. A tre decenni di distanza da quella congiuntura, le asperità si sono accentuate ed aggravate e il futuro non lascia certo intravedere orizzonti migliori.

Che la condivisione di una prospettiva di fondo, ideale e programmatica, sia indispensabile per assicurare una efficacia istituzionale ed operativa alle istituzioni internazionali è confermato, tra l'altro, dal successo – in mezzo alle inevitabili diversità di vedute – di organizzazioni multilaterali a carattere essenzialmente regionale, come la NATO e l'UE che, pur non rientrando in un'orbita onusiana, sono comunque anch'esse l'espressione del tentativo di contribuire ad un ordine internazionale basato su cooperazione, comunanza di interessi e solidarietà.

Sull'isolamento che i paesi liberal-democratici conosceranno sempre più in campo internazionale, apporta un'ulteriore prova l'esperienza del diritto umanitario che, nella sua formulazione odierna, risale in gran parte agli inizi degli anni '50 del novecento, e che è uno dei capisaldi della sensibilità e uno dei grandi monumenti della civiltà occidentale. L'applicazione letterale del principio del "non-refoulement", inscritto nella Convenzione di Ginevra dei rifugiati, porta al risultato che i nostri paesi, soprattutto quelli europei, non potrebbero opporre ostacoli di sorta al "déferlement" di flussi irregolari di migranti pronti ad appellarsi al "diritto d'asilo" per poter entrare ed installarsi nei territori europei: quando l'eventuale successivo respingimento della domanda di rifugio non avrebbe – come ampiamente dimostrato dalla prassi – la forza di rinviare il migrante nel paese di origine. Una modifica di tale impostazione appare improponibile, non solo per la forte opposizione in sede internazionale, ma anche perché la questione è motivo di forti divisioni all'interno dei governi e delle stesse opinioni pubbliche europee. In realtà, non si tratterebbe di essere contro l'immigrazione, ma di trovare formule che la rendano regolare e compatibile con i paesi di destinazione.

Il futuro si presenta, quindi, carico di incognite per le nazioni di civiltà occidentale il cui paradigma sembra essere giunto al termine di una secolare parabola di supremazia e di irradiazione. Il futuro vedrà i nostri paesi in formazione decisamente minoritaria di fronte al prevalere numerico delle autocrazie e dei regimi illiberali: per cui sarà quanto mai necessaria la sempre più stretta solidarietà fra i paesi democratici, in particolare all'interno delle organizzazioni multilaterali che vanno, non già disertate, bensì animate, sostenute e vivificate da una partecipazione sempre più efficace e coordinata dei nostri paesi: nella speranza che nel corso dei prossimi decenni – che certamente saranno difficili e conflittuali – la sensibilità liberal-democratica e la cultura dei diritti umani, secondo la concezione occidentale, riescano ad estendersi nella comunità internazionale conquistando stabilmente nuovi adepti.

Per intanto, il giudizio che si può dare del multilateralismo quale si è sviluppato negli ultimi settant'anni non può che esser differenziato. Alla delusione per l'inefficacia e per l'inconcludenza "politica" delle Nazioni Unite essenzialmente provocata dalle ragioni di incompatibilità valoriale registrate negli ultimi decenni, si dovrebbe contrapporre il riconoscimento che esso, pur non essendo all'origine della mancata conflagrazione mondiale e della non intervenuta rottura irrimediabile della relativa stabilità fra i massimi sistemi, ha dato un contributo non marginale al mantenimento di un confronto dialogante fra le grandi potenze e fra tutti i membri della comunità internazionale: intervenendo in molte circostanze a contenere, se non prevenire, le situazioni di conflitto locale. A tale riconoscimento si dovrebbero aggiungere i vantaggi concreti ottenuti soprattutto grazie alle istituzioni specializzate delle Nazioni Unite e alle altre organizzazioni tecnicamente mono-tematiche che, al di là delle loro limitazioni e talvolta dispersione e cattivo uso di risorse, hanno concorso ad alleviare congiunture disastrose, avviato a chiarificazione complesse problematiche internazionali, favorito l'espandersi dei commerci, conservato il principio della solidarietà come in quest'ultima drammatica fase del Covid-19. Esse certamente contribuiranno anche in futuro a lasciare aperta la possibilità, introdotta nella sistemazione dell'ultimo dopoguerra, di una strutturazione sempre più efficiente e vicina al modello nazionale propria di una vera comunità, il che è stato confermato negli anni scorsi anche dalla creazione di un Tribunale penale internazionale. Esse, infine, opereranno sempre più a ridurre lo scarto tra la crescente "universalità"

dei problemi e delle sfide e il persistente radicamento della capacità, sia pure imperfetta ed insufficiente, di affrontarli da parte degli stati su base individuale.

Alla luce di tutto questo, la scelta dell'Italia in questo dopoguerra di affidarsi in particolare al multilateralismo appare profondamente saggia e rispondente agli interessi del nostro paese: abbracciando con convinzione sia il sistema onusiano sia le costellazioni regionali, come l'UE e la NATO. Un paese di limitate risorse e gravido di fragilità, di circoscritte ambizioni, di inclinazioni profondamente pacifiche e di aleatoria copertura geo-strategica, non poteva che fare quella scelta, che continuerà ad esser valida anche per il futuro, tanto più che il contesto internazionale che ci attende nei prossimi decenni sarà all'insegna di una indeterminatezza, frammentarietà ed incertezza mai conosciute prima nel secondo dopoguerra. Ma proprio questo ci dovrebbe indurre a ribaltare, per così dire, il nostro approccio verso la dimensione esterna: finora considerata come la sfera in cui avremmo potuto risolvere tante delle nostre debolezze interne. Il mutato panorama internazionale ci dovrebbe indurre, invece, a trovare in noi stessi prioritariamente le energie e la volontà per provvedere, una buona volta, a tante nostre manchevolezze (istituzionali, economico-finanziarie e psicologiche) in modo da poterci presentare sulla scena internazionale, e in seno al mondo multilaterale in particolare, irrobustiti e finalmente capaci di elevare la voce con autorità a difesa non solo dei nostri interessi ma anche di quelli generali della comunità internazionale in difficile, ma costante, fase di consolidamento.

### **Paolo Casardi**

Condivido ogni aspetto dell'eccellente contributo dell'Amb. Benedetti. In particolare ho apprezzato le conclusioni, dove si evidenzia con forza l'esigenza che l'Italia consolidi le sue non fermissime fondamenta, per rilanciarsi, a tempo debito, nell'appoggio deciso al multilateralismo con maggiore credibilità, efficacia ed anche una più larga condivisione nazionale in merito a quegli aspetti della globalizzazione più vicini al nostro modo di essere e di pensare e ai nostri interessi. Nel dopoguerra il nostro fermo appoggio al multilateralismo veniva dall'urgente bisogno di reinserirsi al più presto nella comunità internazionale, senza farsi domande troppo approfondite sui meccanismi delle OI, ma con la consapevolezza di dover trasformare al più presto la nostra immagine di ex "nemico", che la cobelligeranza aveva contribuito ad attenuare, ma non a cancellare. Oggi non abbiamo più questi condizionamenti. Tuttavia la nostra sfida con il futuro parte innanzi tutto dall'interno del nostro Paese: le riforme mancate, la questione demografica, il lavoro femminile, il miglioramento qualitativo del capitale umano, sono solo alcuni dei principali punti da cui ripartire per risanare l'Italia e contenere il suo debito. Solo dopo l'avvio di questo processo che ci affranchi da vincoli interni più forti di qualunque governo, potremo aspirare a una politica estera rispettata in Italia e all'estero e una decisa azione in favore di un multilateralismo in pieno accordo con i nostri valori e i nostri interessi nazionali.

### **Ferdinando Salleo**

Piuttosto che la rinata età dell'oro e, meno ancora, la realizzazione del sogno kantiano di un governo mondiale di pace e diritto, dopo la fine delle ideologie e del bipolarismo del MAD e dopo l'implosione dell'URSS, vedo prevalere il caos del ritorno indietro dello scenario mondiale verso un Medio Evo di nazionalismo protezionista, con il populismo e il più bieco sovranismo, il disprezzo per i trattati internazionali, chiffons de papier come li definì il Cancelliere Bethmann Hollweg il 4 agosto 1914 con l'ambasciatore britannico il quale difendeva la neutralità del Belgio. Might makes right e l'hobbesiano "homo homini lupus" sembrano destinati a ispirare il Kern e la sintassi dei rapporti tra le nazioni. E i protagonisti se ne nutrono sfrontatamente... In queste condizioni, dobbiamo ricordare che le Organizzazioni internazionali...siamo noi, i governi cioè degli Stati membri. E questi sono preda delle degenerazioni politiche e culturali che mi sono permesso di citare. Altro che riforme interne alle medesime OI come quella celebre del CdS... Non saprei dare una risposta convinta all'eterna domanda leniniana: che fare? Nel nostro piccolo universo europeo, in attesa di un rinsavimento della scena internazionale,

dobbiamo puntare con ogni energia su un'Europa sempre più unita (come abbiamo giurato nei Trattati), politicamente integrata perché abbastanza omogenea dopo tutto, dotata di fiscalità propria e, poco per volta, di una visione strategica e di strumenti per proteggersi. Vaste programme, avrebbe detto De Gaulle, ma non impossibile.

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Dialoghi Diplomatici»

Direttore Resp.: Paolo Casardi

Autorizzazione Trib. Roma N. 72/82 del 18-2-1982

La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.

Direzione, Redazione: Via degli Astalli, 3/A – 00186 Roma

Per l'associazione: Tel e fax: 06.699.40.064 – [www.studidiplomatici.it](http://www.studidiplomatici.it) – e-mail: [studidiplomatici@libero.it](mailto:studidiplomatici@libero.it)

Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso “A”

Via del Corso, 307 - 00186 Roma

c/c n° 000401005051 - IT 84 P 02008 05181 000401005051