

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI

DIALOGHI DIPLOMATICI

247

Dialogo Diplomatico telematico: "La sfida dei cambiamenti climatici e dei mutamenti nella biodiversità: loro implicazioni geopolitiche"

(aprile 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
<https://www.esteri.it/mae/it/ministero/associazioni/circolostudidiplomatici.html>

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

UNIVERSITA' DEGLI STUDI
LINK CAMPUS UNIVERSITY
Via del Casale di San Pio V, 44 - 00165 Roma
Centralino: 06. 94.80.22.70
Ufficio Orientamento: 331.66.16.562
e-mail: relazioniesterne@unilink.it
www.unilink.it

Dialogo Diplomatico telematico: "La sfida dei cambiamenti climatici e dei mutamenti nella biodiversità: loro implicazioni geopolitiche"

(aprile 2020)



Dialogo telematico con la partecipazione del Ministro dell' Ambiente, e della tutela del territorio e del mare, Generale Sergio COSTA, e del Direttore Generale per la Mondializzazione e le Questioni Globali, Ambasciatore Luca SABBATUCCI

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

Adriano BENEDETTI, Jolanda BRUNETTI, Paolo CASARDI, Luigi GUIDOBONO CAVALCHINI, Francesco CORRIAS, Mario E. MAIOLINI, Maurizio MELANI, Elio MENZIONE, Laura MIRACHIAN, Giuseppe MORABITO, Roberto NIGIDO, Carlo Maria OLIVA, Michelangelo PISANI MASSAMORMILE.

- Il presente report è stato redatto con il sostegno finanziario del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ai sensi dell'art.23bis del DPR 18/1967.
- Le posizioni contenute nel presente report sono espressione esclusivamente degli autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale

Dialogo Diplomatico virtuale: "La sfida dei cambiamenti climatici e dei mutamenti nella biodiversità: loro implicazioni geopolitiche".

Intervento del Ministro dell'«Ambiente, e della tutela del territorio e del mare,

Sergio Costa.

Roma, 16 aprile 2020

Mi fa molto piacere che il Circolo di Studi Diplomatici abbia voluto invitarmi ad uno dei suoi prestigiosi dialoghi.

Da diversi anni a questa parte, clima e ambiente hanno assunto una posizione via via più rilevante nell'«agenda internazionale, e naturalmente nell'«attenzione e nella sensibilità dell'«opinione pubblica, soprattutto delle fasce più giovani.

Nei marsupi dei vertici internazionali così come nei *dossier* degli incontri bilaterali, che siano di Premier, Ministri degli Esteri o Ministri dell'«Ambiente, i temi climatico-ambientali occupano spazi sempre più ampi e centrali. Il clima si è imposto come fattore internazionale di mobilitazione dei cittadini e questo è avvenuto in contemporanea a livello globale, ad indicare la trasversalità del tema: *Friday for Future* è esploso simultaneamente in decine, centinaia di città, anche appartenenti a realtà geografiche distanti e diverse fra loro.

La globalizzazione ha sicuramente favorito l'«emersione diffusa e simultanea dell'«attenzione e del senso di urgenza per la tutela del clima e dell'«ambiente. Peraltro, le sfide climatico-ambientali sono di dimensioni e drammaticità tali che solo con un approccio sovranazionale improntato alla collaborazione internazionale è realisticamente pensabile di poterle fronteggiare con successo.

Non solo. L'«impegno nella cosiddetta "*climate action*" è diventato progressivamente un metro di misura del rango di un Paese sullo scenario internazionale. Lo vediamo in ambito onusiano, dove sempre più Stati animano coalizioni, alleanze, iniziative su specifici obiettivi ambientali e climatici, e valorizzano le proprie *performance* virtuose nazionali, che ne accrescono peso e prestigio sulla scena globale. Le percentuali di taglio di emissioni di carbonio o le risorse versate nei fondi ad hoc e nelle *pledging conferences*, sono il corrispondente di quello che erano, venti anni fa, i contributi in risorse e uomini alle operazioni di *peacekeeping*. Paesi come India e Cina, che solo da poco hanno cominciato a sviluppare sensibilità per la protezione dell'«ambiente, hanno recentemente ospitato e si sono proposte di organizzare importanti conferenze internazionali su desertificazione e biodiversità, avendo colto l'«apporto di prestigio che questi eventi possono generare e la natura di strumenti di *soft power* che essi possono assumere.

Lo stesso Regno Unito ha voluto fortemente la presidenza della COP 26 sul cambiamento climatico (della quale noi siamo *partner*), sia per la determinazione della sua *leadership* nella *climate action*,

sia per riposizionarsi sulla scena internazionale dopo la Brexit su di un tema di grande richiamo e non critico nelle relazioni con gli ex *partner* dell'Unione Europea.

In qualche modo, protezione dell'ambiente e lotta al cambiamento climatico, proprio perché sono azioni efficaci solo se perseguite su scala internazionale, hanno portato nuova linfa al multilateralismo in una contingenza che ne vedeva indebolita, per vari motivi, la missione forgiata con la fine della Seconda Guerra Mondiale. Specularmente, un eventuale e non augurabile insuccesso del negoziato climatico può minare seriamente la tenuta complessiva del sistema multilaterale, al quale è affidata la risposta a questa sfida comune.

Proprio quando la sfida assurge a livello emergenziale, come nel caso del cambiamento climatico (perché a questo stadio siamo ormai arrivati), dovrebbero essere ancora più evidenti due aspetti: il ruolo centrale della scienza e della tecnologia, essenziali nell'identificare l'emergenza e nel mettere strumenti e soluzioni a disposizione dei *decision makers*; e l'assoluta necessità di un'azione comune di tutti i *players*, sviluppata nella cornice multilaterale.

Del resto, è esattamente quello che l'attuale crisi sanitaria, con la repentinità e la drammaticità di cui siamo testimoni in queste settimane, si sta incaricando di dimostrare. Il Coronavirus ci ha resi d'un tratto consapevoli che la soluzione all'emergenza o è globale o non è, che la sfida è vinta solo quando il virus sarà debellato ovunque o un vaccino sarà disponibile in tutti i Paesi, che la salute non è un bene individuale ma collettivo.

Questo vale ugualmente per l'emergenza climatica, in cui il bene comune si chiama Pianeta. Il parallelismo tra le due crisi ci spinge a prendere coscienza che la Terra, dalla nostra città, alla regione vicina, all'altro Paese membro dell'Unione, allo Stato insulare più remoto, è la nostra casa comune. Mai come ora ci deve apparire sensata la constatazione che se si innesca un incendio in una stanza della nostra abitazione, non pensiamo che stia andando a fuoco "una stanza", ma "la nostra casa".

Vi è un altro caposaldo importante al quale ritengo che debba essere ispirata l'azione di tutela dell'ambiente e di contrasto al cambiamento climatico, e cioè l'approccio olistico e il superamento della cosiddetta visione "a silos".

Conservazione della natura, lotta al cambiamento climatico, ripristino della biodiversità, contrasto alla deforestazione, salvaguardia degli oceani e dei mari, sono obiettivi per loro natura universali, globali e indivisibili: non possiamo salvare un "pezzo" di pianeta mentre il resto si degrada. Non possiamo accontentarci di ridurre le emissioni di carbonio su base nazionale, se poi su scala globale continuano a crescere. Non possiamo dirci soddisfatti se riusciamo a diminuire l'uso della plastica in Italia quando il mare in cui siamo immersi, il Mediterraneo, è soffocato da *marine litter* di ogni nazionalità. Non ci rassicura avere in casa nostra una vegetazione... "più verde" dei nostri vicini, se i nostri vicini sono aggrediti dalla desertificazione.

L'Accordo di Parigi sul clima è l'intesa internazionale forse più di ogni altra disegnata attorno alla necessità di una forte cooperazione globale: sulla base di tale Accordo, infatti, i Paesi – ma anche altri attori non statali - sono chiamati a collaborare e a supportarsi vicendevolmente, al fine di affrontare la sfida legata al cambiamento climatico.

L'Italia crede fortemente in questa cooperazione globale, ed anzi aspira ad assumerne la *leadership*. Per questo abbiamo da tempo avviato e stiamo intensificando l'attività di cooperazione internazionale del Ministero dell'Ambiente, soprattutto nei confronti dei Paesi più vulnerabili di tutti i continenti. Attraverso l'attuazione di progetti concreti puntiamo a dimostrare come lo sviluppo sostenibile sia il mezzo attraverso il quale l'impatto del cambiamento climatico può (e deve) essere mitigato e fermato. Tramite la cooperazione mettiamo a disposizione *know-how*,

expertise e anche risorse finanziarie per accompagnare i nostri *partner* lungo percorsi virtuosi coerenti con la lotta al cambiamento climatico, sui due versanti della mitigazione e dell'adattamento. Vi rientrano tra l'altro la transizione energetica verso le energie rinnovabili, una migliore e più efficiente gestione delle acque, la riforestazione, il trattamento dei rifiuti, l'economia circolare, la previsione delle (e la preparazione alle) allerte climatiche. Si tratta di ambiti nei quali l'Italia vanta grandi eccellenze, da imprese a centri di ricerca, a Università, ad agenzie, all'avanguardia nelle tecnologie verdi. C'è un *savoir faire* specificamente italiano, molto apprezzato all'estero, che è nostro interesse esportare ed è interesse dei Paesi *partner* utilizzare.

Il Ministero dell'Ambiente ha attualmente 45 *Memorandum of Understanding* con Paesi in tutto il mondo, e 30 nuovi sono in fase di negoziato. Complessivamente, nell'ultimo quinquennio, abbiamo impegnato quasi 400 milioni di euro, di cui 250 erogati, e i piani sono di incrementare ulteriormente gli sforzi in futuro. Abbiamo ridefinito le aree geografiche prioritarie, in linea con le priorità della Farnesina (Piccoli Stati Insulari, Africa e Sahel in particolare, Mediterraneo, Balcani, grandi attori globali emergenti e regione dell'ASEAN) e le aree tematiche in cui possiamo meglio offrire le eccellenze italiane. In non pochi di questi Paesi – e ho in mente soprattutto le piccole isole – la cooperazione del Ministero è il principale, se non l'unico, canale delle relazioni bilaterali, e questo contribuisce in maniera determinante a generare simpatie, e quando necessario appoggio, a favore dell'Italia.

In questo quadro l'Africa, particolarmente vulnerabile agli effetti negativi dei cambiamenti climatici, è sicuramente centrale per noi, presentando enormi potenzialità di intraprendere un percorso proficuo verso lo sviluppo sostenibile anche alla luce della grande disponibilità di fonti energetiche rinnovabili. Quello africano è il continente più gravemente colpito dagli impatti dei cambiamenti climatici, pur essendone quello meno responsabile. In considerazione della sua posizione geografica, l'Africa è infatti particolarmente vulnerabile per la sua ancora limitata capacità di adattamento, resa più acuta da cronica povertà e instabilità. Il cambiamento climatico rappresenta quindi una seria minaccia per la crescita economica, per i mezzi di sostentamento e per la stessa sicurezza di Paesi e popolazioni.

Il Ministero ha inoltre accresciuto il suo impegno a favore del continente africano lavorando in sinergia con banche multilaterali di sviluppo e organizzazioni internazionali, con l'obiettivo di rafforzare le capacità dei Paesi beneficiari nella predisposizione di progetti, mobilitando finanziamenti addizionali anche da parte del settore privato.

La sfida è quella di rendere l'ambiente una grande leva di sviluppo economico sostenibile in tutti i Paesi, rilanciando nuove opportunità e prospettive di crescita e di lavoro attraverso tecnologie pulite, risparmio energetico e rinnovabili, economia circolare, gestione sostenibile di acque e foreste, recupero di terre degradate, estensione e rilancio anche in chiave economica delle aree naturali protette.

Peraltro, i dati ci dicono che l'Italia è tra i Paesi *leader* nell'economia circolare: la nostra secolare, direi millenaria, abilità nella trasformazione di materie prime e prodotti rappresenta un *asset* fondamentale della circolarità, dove disegnare in maniera sostenibile, riciclare e riutilizzare sono elementi centrali.

Con questo spirito abbiamo creato a Roma, inaugurandolo nel gennaio 2019 alla presenza del Presidente del Consiglio, dell'Amministratore di UNDP e di diversi Ministri africani, il Centro per l'Africa per il clima e lo sviluppo sostenibile, attraverso il quale ci proponiamo di aumentare l'efficacia, cercare complementarità, creare sinergie tra i interventi esistenti a favore del continente, con un approccio nuovo. L'Italia infatti, per la sua storia, la sua collocazione geografica, la sua naturale vocazione di "ponte" tra i continenti, può rappresentare un modello per quelli che noi vediamo come nostri *partner*, non contro-parti. Nelle intese di cooperazione che sviluppiamo,

partiamo dalla raccolta, nei settori climatico e ambientale, di bisogni, esigenze, aspettative dei Paesi partner e sulla base di questi costruiamo progetti condivisi, rispettosi del principio di *ownership*. Cito, fra le tante, un'iniziativa paradigmatica di questo approccio. Nel Sahel il Ministero sostiene finanziariamente il progetto "Creating lands of opportunity: Transforming Livelihoods through Landscape Restoration in the Sahel", in collaborazione con il Segretariato della Convenzione delle Nazioni Unite per la lotta alla desertificazione. E' un progetto che punta a contribuire al ripristino di terre in Burkina Faso, Niger e Ghana, creando al contempo attività generatrici di reddito per le comunità dei tre Paesi. Lo ispira la visione olistica menzionata in precedenza, che mira a coniugare gli obiettivi della lotta alla desertificazione con quelli della transizione energetica e soprattutto con la promozione di forme di sviluppo economico di *green economy*, basate sull'uso sostenibile delle risorse. L'Italia è un *partner* credibile, perché sperimenta su di una parte del proprio territorio il fenomeno della desertificazione ed è quindi più attrezzata, tecnicamente ma anche culturalmente, per contribuire alla riabilitazione di territori in altri Paesi pesantemente afflitti dal fenomeno.

Ci stiamo muovendo attivamente anche attorno all'altro grande pilastro (accanto a quelli di clima e suolo) della galassia ambientale, quello della biodiversità. Osservo che oggi la perdita di biodiversità non è più percepita dalle opinioni pubbliche solo in termini di estinzione di specie animali, involuzione di per sé gravissima, ma in maniera più ampia come compromissione di interi eco-sistemi, che garantiscono la sopravvivenza del genere umano, a partire dalla sua alimentazione. L'IPBES - Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services – attore fondamentale sul terreno della biodiversità, al quale finalmente anche l'Italia aderisce dallo scorso anno – ha pubblicato negli ultimi mesi rapporti drammatici. Ma accanto all'allarme, emerge il concetto del "valore" dei servizi eco-sistemici, cioè la capacità dei processi e dei componenti naturali di fornire beni e servizi che soddisfino, direttamente o indirettamente, le necessità dell'uomo e garantiscano la vita di tutte le specie. Gli sciame di locuste che stanno martoriando il Corno d'Africa, minacciandone raccolti e quindi la sicurezza alimentare (stormi di un chilometro quadrato possono arrivare a mangiare in un giorno la stessa quantità di cibo di 35 mila persone), con conseguenze sui piani umanitario, economico ed anche politico, sono originati da alterazioni nei cicli delle piogge, a loro volta collegate al cambiamento climatico. Si rompe un eco-sistema naturale con danni gravissimi e con possibili aumenti di tensioni geopolitiche.

Un altro fondamentale servizio eco-sistemico, quello rappresentato dalle foreste (soprattutto dalle grandi foreste pluviali), può giocare un importante ruolo geopolitico, come abbiamo visto nel conflitto diplomatico scoppiato tra il Brasile e alcuni Paesi (la Francia *in primis*) a seguito delle politiche del Governo di Brasilia nella foresta amazzonica. La vicenda degli incendi ha contribuito non poco all'isolamento dell'Amministrazione Bolsonaro sul piano internazionale. Qui l'offerta di collaborazione – condizionata ad una revisione di quelle politiche – nella gestione sostenibile delle foreste, nella prevenzione e lotta agli incendi, nella piena tutela delle aree naturali protette anche con esperti del settore, può costituire uno strumento, anche diplomatico, per accompagnare il Brasile verso un cambiamento di rotta e quindi per superare una situazione di isolamento che non giova a nessuno.

E' la linea che stiamo perseguendo, e che si inquadra pienamente nella cornice più ampia del nostro convinto supporto alla lotta alla perdita di biodiversità, come testimoniato dal nostro fattivo contributo, in quanto Paese tra i più "biodiversi" al mondo, alla preparazione della COP della relativa Convenzione in programma in Cina e dall'adesione dell'Italia al Patto per la Natura e le Persone proposto dal WWF in occasione del Summit sul Clima del settembre scorso.

E' una linea che vogliamo elaborare ulteriormente e per questo abbiamo previsto, nel Decreto Clima dello scorso autunno, il programma sperimentale dei cosiddetti "Caschi verdi per l'ambiente", per la realizzazione di iniziative di collaborazione internazionale per la tutela e la salvaguardia ambientale delle aree nazionali protette e delle altre aree riconosciute in ambito

internazionale per il particolare pregio naturalistico, avvalendosi di esperti dell'Italia, uno dei Paesi all'avanguardia nella tutela e gestione di tali aree. Mentre stiamo completando la fase nazionale, il prossimo passo, già in preparazione, sarà la proposizione del programma su scala mondiale in collaborazione con l'UNESCO. L'iniziativa, al di là dei suoi precisi obiettivi, potrebbe configurarsi come uno strumento di *soft power* a beneficio della proiezione internazionale del Paese Italia.

Ma non lavoriamo solo per proteggere e ripristinare. Lavoriamo anche per sviluppare, sviluppare in maniera sostenibile, in perfetta coerenza con l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

La cooperazione ambientale può e deve rappresentare un importante volano di sviluppo sostenibile, dell'Italia e dei Paesi partner, ponendosi anche come momento di costruzione di relazioni tra imprese italiane e imprese locali. Il settore privato può diventare punto di incontro tra domanda locale e potenziale e qualificata offerta del Sistema Italia.

La stessa Vice Segretaria Generale delle Nazioni Unite, Amina Mohamed, che coordina politicamente tutta la strategia dell'Agenda 2030, in un incontro avuto nei mesi scorsi a New York, ebbe parole di apprezzamento per gli sforzi dell'Italia nella cooperazione in materia di clima e ambiente, ed elogiò la qualità tecnologica, il contenuto di innovazione e la capacità di operare fruttuosamente in ogni contesto delle nostre imprese nei settori dell'energia e del clima. Non è un caso che il Presidente del Consiglio si sia fatto portatore, al Summit sul clima dello scorso settembre, di una importante iniziativa, finanziata dal Ministero dell'Ambiente, per aiutare i Paesi in via di sviluppo ad efficientare le proprie reti elettriche in maniera intelligente (*"smart"*) e digitale.

La sfida è quindi quella di fare dell'ambiente e della "giusta" transizione verso un'economia sostenibile un'opportunità imperdibile di sviluppo economico sostenibile. Essere protagonisti dell'economia circolare e della *Green Economy* nel nostro Paese, significa cogliere le opportunità anche sul piano socio-economico, e sviluppare competenze e professionalità *green*. Come emerge dal rapporto *Green Italy 2018* a cura di Fondazione Symbola e di Unioncamere in Italia, ammontano a circa tre milioni i cosiddetti *green jobs*, ovvero quei lavori che sono altamente specializzati e rientrano nel quadro dell'eco-innovazione, cioè dell'innovazione che si traduce in progressi significativi, dimostrabili e replicabili su scala, verso l'obiettivo dello sviluppo sostenibile, riducendo le incidenze negative sull'ambiente. Il rapporto *Green Italy* evidenzia come il contributo dei *green jobs* in termini di valore aggiunto prodotto è, per il 2017, di 197,2 miliardi di Euro, pari al 12,8% del totale complessivo del Paese, un nuovo paradigma economico, ambientale e culturale a favore del quale occorre contribuire promuovendo politiche di formazione per proiettare la nostra economia nel domani.

La tragedia del COVID 19 ci ha duramente colpiti nel momento in cui l'Europa si apprestava a mettere in campo un articolato *Green Deal*, finalizzato ad accompagnare l'economia del continente nella transizione verso l'obiettivo della neutralità carbonica al 2050 e a rivedere quindi radicalmente i paradigmi di sviluppo allineandoli ai principi di sostenibilità. Possiamo fare in modo che l'uscita da questa drammatica crisi, sanitaria ed economica, sia coerente con il quadro che stavamo disegnando.

Gli Stati, infatti, interverranno pesantemente nella ricostruzione, a sostegno dei tessuti produttivi fortemente compromessi dall'emergenza sanitaria. Dovrà allora essere una ricostruzione capace di innescare un nuovo modello economico più resiliente, più protettivo, più inclusivo. La transizione verso un'economia neutrale dal punto di vista climatico e la protezione della biodiversità hanno il potenziale per offrire rapidamente posti di lavoro e crescita e per migliorare il modo di vivere di tutti i cittadini del mondo, contribuendo così a costruire società più resilienti. Disponiamo già di tutti gli strumenti e di molte nuove tecnologie, perché negli ultimi anni sono stati compiuti enormi progressi nella maggior parte dei settori e sono stati notevolmente ridotti i costi della transizione. Solo un decennio fa i veicoli a emissioni zero non erano che un prototipo, l'energia eolica e quella

solare erano svariate volte più costose di oggi, i lavori di rigenerazione ecologica degli edifici – operazione che si poi è rivelata redditizia - venivano considerati insostenibili economicamente. Quello che stiamo sperimentando con il Coronavirus ci suggerisce un’altra importante opportunità. Ci stiamo rendendo conto che usciremo dalla crisi certamente con il sostegno dello Stato, con la solidarietà dell’Unione Europea, con l’aiuto della tecnologia, ma soprattutto con una nuova attitudine dei cittadini. Il fattore decisivo che si sta delineando è il comportamento dei singoli, solidale e costruttivo, indipendentemente dalle restrizioni contingenti.

Se riusciremo a valorizzare l’eredità positiva di questa crisi, potremo impiegarla anche nel cambiamento di stile di vita che a livello individuale ci è richiesto per perseguire la neutralità carbonica. Le scelte e i comportamenti di ogni singola persona, di ciascuno di noi, cittadini, guidati dalle regole istituzionalizzate nell’ordinamento, sono alla base di quel sottile equilibrio che tiene assieme la nostra quotidianità, nella consapevolezza delle esistenti – e sempre crescenti – interconnessioni tra gli aspetti ambientali, sociali ed economici della società contemporanea.

L’ambiente deve poter rappresentare un’opportunità per la nostra società, per i cittadini e per le nostre imprese, un volano di crescita sostenibile, innovativa ed ecologicamente virtuosa per il Sistema Paese, e per i nostri figli, e per far ciò richiede consapevolezza e formazione, anche sul piano professionale. Più in generale, formare nell’ambiente vuol dire costruire il futuro del nostro pianeta, ed è in questa direzione che il Ministero si è attivato in collaborazione con il Ministero dell’Istruzione per avviare un piano nazionale nelle scuole italiane che mira a rendere strutturali i percorsi di educazione ambientale su sostenibilità e qualità dello sviluppo, legalità e rapporto tra scuola e territorio, in tutti i processi di apprendimento.

Peraltro, il tema della lotta ai cambiamenti climatici ha implicazioni che attengono non solo sul piano ambientale, ma anche su quello della salute ed incide direttamente sulla qualità della vita dei cittadini. Il XVI rapporto ISPRA sulla qualità dell’ambiente urbano sottolinea come l’Agenzia Europea per l’Ambiente ha stimato che in Italia, nel 2015, 62.000 morti premature possono essere attribuite all’esposizione a lungo termine alle polveri sottili (cosiddetto PM 2,5), 20.500 al biossido d’azoto, e 3200 all’ozono, e dunque alle emissioni, in particolare di origine industriale, da impianti termici civili e di biomassa, dall’agricoltura e dal traffico veicolare.

Una transizione di queste proporzioni deve essere indirizzata, agevolata, accompagnata dalle Istituzioni. L’Unione Europea si è mossa con il Green Deal, che al momento della sua presentazione si è configurato, per la sua vastità ed articolazione, come “il” programma quinquennale della Commissione. L’esecutivo di Bruxelles ha significativamente scelto di legare il suo mandato alla trasformazione verde e “de-carbonizzata” del vecchio continente.

L’Italia è in prima fila nel sostenere il Green Deal e in un certo senso è stata un precursore con la Legge Clima adottata lo scorso autunno, in cui per la prima volta nella storia della Repubblica il clima è stato messo al centro di un provvedimento normativo di questo rango, e con il “Collegato ambientale alla Legge di bilancio”. E’, quest’ultimo, uno strumento normativo essenziale che si pone in stretta relazione con il quadro europeo e nel quale stiamo lavorando per un ampio mandato al Governo a presentare riforme e misure in ambiti quali le bonifiche e la transizione energetica. E’ significativo che interventi di portata così innovativa e destinati a rimodellare una parte importante della nostra quotidianità siano incardinati in Leggi della Repubblica, con un ruolo centrale del Parlamento. Non misure contingenti, quindi, ma elementi costitutivi di una nuova centralità dell’ambiente che segnerà il nostro futuro.

Vorrei concludere confermando il forte impegno che abbiamo assunto quando abbiamo stretto il partenariato con il Regno Unito per realizzare assieme gli eventi della COP 26 sul cambiamento

climatico, previsti per quest'anno ma inevitabilmente rinviati al 2021. In veste di organizzatori della Pre COP, abbiamo avuto l'intuizione di creare, per la prima volta, un evento dei giovani, lo *Youth for Climate*, in modalità *back to back* con la Pre COP a Milano, per creare spazi di dialogo, confronto, e anche dibattito dialettico, tra giovani, *decision makers* e negoziatori. Non un evento decorativo in un ossequio meramente formale alla domanda di partecipazione al processo negoziale climatico che monta dalle giovani generazioni, ma un momento sostanziale in cui i giovani di tutto il mondo (un ragazzo e una ragazza da noi invitati da ciascuno dei 197 Paesi della Convenzione UNFCCC) potranno incidere sui lavori della Pre COP, attraverso una Dichiarazione. Un momento destinato, nella nostra visione, a divenire strutturale in ogni futuro appuntamento negoziale.

Ancorché rimandata, la COP 26 rimane quella del rilancio dell'ambizione e quindi dell'incremento degli sforzi di tutti per contenere l'aumento della temperatura e conseguire entro il 2050 la neutralità climatica. Per questo, accanto al ruolo di facilitatori e di attori di *moral suasion* che stiamo giocando rispetto al negoziato, soprattutto con i Paesi più "problematici", immaginiamo di suscitare attorno alla Pre COP una mobilitazione verso l'ambizione anche di altri *players* non statali, italiani e stranieri, da Regioni ed enti locali, al settore della rigenerazione edilizia, a comparti industriali (come tessile e moda), alle filiere del cibo e della produzione di energie pulite e rinnovabili, tutti ambiti nei quali l'Italia vanta importanti eccellenze e può rappresentare un valido modello e riferimento per altri Paesi.

D'intesa con il Regno Unito, lavoriamo per ampliare il dibattito su questi temi e, in generale, sulla transizione ecologica. Dal dramma del Coronavirus potremo allora uscire con una ricostruzione che non muova dalla casella in cui eravamo rimasti, e neppure dalla casella di partenza, ma che faccia un grande balzo in avanti, tutti insieme e senza lasciare indietro nessuno.

Luca Sabbatucci (03.04.2020):

Inquadramento:

Il cambiamento climatico è una realtà innegabile, una vera e propria sfida esistenziale per la nostra generazione e per quelle che verranno. È necessario affrontarlo adottando una prospettiva olistica, con urgenza e concretezza, ponendosi obiettivi quanto più possibile ambiziosi nel breve e nel lungo periodo.

È chiaro, infatti, che temi come la protezione della biodiversità e la transizione energetica verso fonti di energia pulite sono sinergici al contrasto ai cambiamenti climatici così come sono evidenti le importanti implicazioni geopolitiche connesse a tali fenomeni. La cosiddetta "geopolitica delle rinnovabili" sembra avviare un cambiamento dei modelli energetici e di sviluppo fin qui affermatasi. L'attualità dell'ultima ora vede un collegamento tra la perdita della biodiversità riconducibile ad attività antropogeniche e l'incidenza di pandemie. Molte delle malattie emergenti come Ebola, SARS, influenza aviaria, influenza suina e lo stesso nuovo coronavirus SARS-CoV-2 (COVID19) non sono catastrofi casuali, ma possono essere considerati la conseguenza indiretta del nostro impatto sugli ecosistemi naturali.

Assistiamo in questi giorni ad una serie di dinamiche collegate alla crisi epidemiologica, che avranno forti conseguenze di ritorno sul contrasto ai cambiamenti climatici. Le emissioni di gas serra sono direttamente legate alle attività produttive e ai trasporti, ed entrambe le cose sono state fortemente ridotte dalle limitazioni imposte ormai da tutte le principali economie del mondo per fermare la diffusione della pandemia. A febbraio le misure adottate dalla Cina hanno provocato una riduzione del 25 per cento delle emissioni di anidride carbonica rispetto allo stesso periodo del 2019: l'equivalente di un anno di emissioni dell'Egitto.

Se a prima vista la radicale diminuzione delle emissioni climalteranti a livello mondiale può sembrare un elemento positivo per il clima, la prospettiva cambia se si va oltre il breve periodo. Tutte le recenti crisi economiche, gli shock petroliferi degli anni settanta, il crollo del blocco

sovietico, la crisi finanziaria asiatica degli anni novanta, sono state accompagnate da riduzioni delle emissioni. Ogni volta, però, il calo è stato di breve durata, e la ripresa economica ha comportato un aumento delle emissioni. Il 70 per cento degli investimenti mondiali in energia pulita dipende dalle finanze pubbliche. Per questo le decisioni che i Governi prenderanno per uscire dalla crisi saranno decisive ed è essenziale che le misure di stimolo all'economia diano la precedenza all'economia verde.

L'evolversi della pandemia ci ricorda del resto quanto la società moderna faccia affidamento sul consumo dell'energia elettrica, soprattutto in situazioni di crisi. Milioni di persone sono al momento confinate nelle proprie case e in assenza di una fornitura elettrica affidabile non potrebbero ricorrere una serie di servizi essenziali. In molti paesi, l'elettricità è fondamentale per il funzionamento dei ventilatori e delle altre apparecchiature mediche che negli ospedali si utilizzano per far fronte al numero crescente di malati. In una situazione che evolve così rapidamente, l'elettricità assicura anche la possibilità di una tempestiva comunicazione d'informazioni importanti tra governi e cittadini e tra medici e pazienti.

In questo quadro s'inserisce, peraltro, il crollo del prezzo del petrolio e la radicale inversione rispetto alla politica di cooperazione avviata tra Arabia Saudita e Russia dal febbraio 2016 e sfociata nel primo accordo OPEC+ del novembre 2016. Salvo accordi dei prossimi giorni, si prefigura l'avvio di un'accesa fase di competizione di mercato tra Arabia Saudita, Russia e Stati Uniti. In uno scenario ideale, il drastico calo nei prezzi potrebbe portare a una riduzione dei sussidi pubblici agli idrocarburi senza provocare grosse reazioni, ma altrettanto forte potrebbe essere la tentazione dei Governi di ricorrere ai deprezzati combustibili fossili per rilanciare le economie nazionali.

Non si tratta, dunque, solamente di mostrare capacità di resilienza alla crisi ma di dare prova di resilienza trasformativa, cogliendo le opportunità che ci si presentano in questa fase per portare avanti la transizione energetica verso le energie pulite, rinnovando il nostro impegno, anche nel solco tracciato a livello europeo con il Green Deal.

L'impegno dell'Italia:

Per far fronte a sfide di tale calibro, è necessario un forte impegno da parte dei Governi nazionali. L'Italia si distingue da anni tra i Paesi più virtuosi e ambiziosi nel contrasto ai cambiamenti climatici e nella transizione energetica: abbiamo raggiunto e superato gli obiettivi europei fissati per il 2020, garantendo al contempo opportunità di crescita per le aziende e salvaguardia dell'ambiente. Con il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC) daremo attuazione a una visione di ampia trasformazione dell'economia con obiettivi ancora più ambiziosi e al di sopra della media europea. Entro quest'anno sarà messa a punto una strategia nazionale che, in linea con l'Accordo di Parigi ed il recente Green Deal europeo, mira al raggiungimento della neutralità climatica, ovvero l'equilibrio tra emissioni ed assorbimento di CO₂ di qui al 2050.

Nel prossimo futuro, il nostro ruolo diverrà ancora più centrale in vista dell'organizzazione, in partnership con il Regno Unito, della 26esima Conferenza delle Parti (COP26) della Convenzione delle ONU sul Cambiamento Climatico (UNFCCC) e dei relativi eventi preparatori e collaterali, nonché delle concomitanti presidenze italiana e britannica rispettivamente del G20 e del G7 nel 2021.

A causa dell'attuale emergenza epidemiologica, congiuntamente con il Regno Unito, abbiamo preso la difficile decisione di posticipare al prossimo anno la COP26 e gli eventi originariamente previsti per questo autunno, nella consapevolezza della priorità di assicurare la tutela della salute di tutti in questo delicato frangente. Il rinvio al 2021 consentirà, peraltro, di sfruttare al meglio le sinergie con gli esercizi delle presidenze G7 e G20 e approfondire l'impegno per l'ambizione climatica in vista degli eventi che organizzerà l'Italia.

In particolare, l'Italia ospiterà la tradizionale conferenza negoziale preparatoria in formato ristretto ("pre-COP26") e lo "Youth4Climate2020: driving ambition", prima edizione di un appuntamento dei giovani collegato ad una CoP. Riserveremo, inoltre, una particolare attenzione al

continente africano, organizzando a Roma un evento di outreach ministeriale di alto livello dedicato ai temi ambientali e climatici chiamato “Incontri con l’Africa”.

Il MAECI, dal 2016 e a cadenza biennale, riafferma il partenariato politico, economico e culturale con il Continente africano, definendone le priorità e aggiornandone le linee di azione. Il collegamento della co-presidenza italiana della COP 26 consentirà di ancorare l'evento a contenuti e proposte concrete e di interesse immediato per gli interlocutori invitati, nonché di concentrare l'attenzione su alcune eccellenze italiane nel settore, grazie alla partecipazione delle principali imprese nazionali, che illustreranno ai Ministri degli Esteri africani presenti le loro iniziative e proposte di investimento.

E’ anche grazie alla leadership mondiale dei nostri gruppi industriali ed enti di ricerca, infatti, se il nostro Paese è tra i più virtuosi e, in prospettiva, ambiziosi nel perseguire la decarbonizzazione dell’economia e la transizione verso fonti rinnovabili, in linea con gli obiettivi dell’Accordo di Parigi. Penso ad esempio al gruppo ENEL che è la prima utility al mondo per capacità gestita di rinnovabili o alla stessa ENI che ha impostato una strategia integrata per fornire il proprio contributo alla transizione energetica, puntando a produrre idrocarburi a basso impatto carbonico, massimizzando l'uso del gas e promuovendo lo sviluppo di energie rinnovabili.

L’importanza della diplomazia climatica e il ruolo della Farnesina:

L’azione dell’Italia si inserisce in un quadro di rinnovata ambizione climatica dell’Unione Europea. Tuttavia, l’UE è direttamente responsabile di una quota del solo 9% delle emissioni globali, peraltro decrescente. Pertanto, ai fini del successo della transizione energetica sarà necessario incoraggiare i Paesi terzi ad adottare obiettivi climatici più ambiziosi. Del resto, l’adozione di standard ambientali più stringenti da parte di tali Paesi sarà necessaria anche ai fini della salvaguardia della competitività dell’economia comunitaria.

Per questo, in parallelo al nostro ruolo in ambito europeo, in partnership con i britannici abbiamo attivato le nostre reti diplomatiche per iniziative di sensibilizzazione congiunte, volte ad assicurare il supporto alle priorità della copresidenza, soprattutto da parte di una serie di paesi chiave, dalla cui ambizione climatica dipenderà in larga parte il successo della PreCOP e della COP26.

L’ormai consolidata consapevolezza della stretta correlazione tra energia e clima impone una trattazione coordinata delle due materie, sia nei contesti multilaterali internazionali che sul piano delle politiche europee e nazionali. Il cambio di paradigma economico-produttivo collegato alla transizione verso un’economia a basso contenuto di carbonio e ad alto tasso di digitalizzazione fa sì, inoltre, che il combinato disposto delle questioni energetiche e climatiche rientri a pieno titolo nell’alveo della strategia complessiva di politica estera del Paese.

Da ciò discende un ulteriore ruolo di primo piano del MAECI nel comporre in un quadro di sistema la necessità di una rapida transizione verso fonti di energia pulite; l’esigenza di assicurare la sicurezza energetica in termini di diversificazione di rotte e di fonti; e il sostegno alla competitività del nostro Sistema Paese, per tutelare famiglie ed imprese.

La Farnesina, dunque, oltre che nella proiezione esterna della diplomazia climatica, si impegna per assicurare, in sede di apposite Cabine di regia energia ed ambiente/clima istituite in seno alla Direzione Generale Mondializzazione un’importante azione di stimolo, di analisi e coordinamento tra tutti gli attori coinvolti a livello nazionale. Si pensi, ad esempio, ai diversi Ministeri settoriali, con il coinvolgimento anche dei più rilevanti attori industriali a partecipazione pubblica.

Dobbiamo tenere ben presenti, infatti, i numerosi attori coinvolti nel discorso energetico, in particolare delle interconnessioni della trasformazione dei modelli con la lotta al cambiamento climatico, il rispetto dell’ambiente, la crescita economica, lo sviluppo industriale, la promozione di ricerca e innovazione, il miglioramento della mobilità, la sostenibilità sociale. Si tratta di una molteplicità di elementi che impattano in maniera sempre più rilevante sulle relazioni internazionali.

Le implicazioni geopolitiche:

Come Direttore Generale della DGMO, rappresento l’Italia nel Governing Board dell’Agenzia Internazionale per l’Energia (AIE), con sede a Parigi. Nata a seguito della crisi del 1973 l’agenzia

internazionale dell'energia aveva lo scopo primario di garantire la sicurezza energetica dei paesi occidentali maggiormente energivori. Proprio l'AIE ha nel tempo mutato pelle, ed essa, con il suo nuovo focus sulla transizione energetica, è forse una buona metafora di quello che sta avvenendo nel contesto energetico globale.

Inoltre, sono nate nel frattempo altre grandi Agenzia, come l'IRENA, per lo sviluppo delle fonti rinnovabili, di cui l'Italia, anche grazie al sostegno della Farnesina, esprime il Direttore Generale, Francesco La Camera. Lo sviluppo di nuovi modelli che si basano su efficienza, circolarità, fonti rinnovabili e loro integrazione sistemica, sta erodendo paradigmi di sviluppo che abbiamo conosciuto finora e guidando la costruzione di nuovi "ponti energetici" per lo scambio di energia tra i Paesi. Per il momento si parla di energia elettrica, ma nel prossimo futuro potrebbe trattarsi d'idrogeno o di gas rinnovabile.

Vi sono questioni di capitale importanza che ne derivano. Tra di esse, una maggiore autonomia energetica delle nazioni poiché le rinnovabili sono teoricamente producibili ovunque. Da una maggiore autonomia energetica discendono anche maggiore autonomia politica ed economica, quindi maggiore indipendenza nelle scelte di politica estera e interna. Significa cambiare l'equilibrio della bilancia commerciale. Significa, sempre più chiaramente, mutare i rapporti di forza e in un certo senso, riappropriarsi, per molti Stati, della propria "sovranità" collaborando alla pari con i propri vicini, particolarmente nell'area mediterranea.

Conclusioni:

Tornando al presente, lo stesso Fatih Birol, direttore esecutivo dell'AIE, ha avvertito che la crisi economica prodotta dalla pandemia potrebbe avere conseguenze disastrose per la transizione energetica globale. Per questo sarà essenziale che le misure di stimolo delineate per uscire dalla crisi non perdano di vista l'obiettivo della transizione energetica, puntando ad una vera sostenibilità della crescita e alla creazione di nuove professionalità e di valore aggiunto per l'ambiente. Investimenti su vasta scala per favorire lo sviluppo, la diffusione e l'integrazione di tecnologie energetiche pulite potranno agire come stimolo alle economie accelerando al contempo la transizione energetica e apportando benefici duraturi alle infrastrutture energetiche dei Paesi che sceglieranno di adottarle.

Nell'adottare una visione olistica e di lungo periodo al contrasto ai cambiamenti climatici, sarà importante agire nel solco tracciato dalla Commissione europea con il recente Green Deal, tenendo bene a mente le conseguenze indirette che comportano i mutamenti della biodiversità e la mancata protezione degli ecosistemi.

Da parte nostra, continueremo ad impegnarci affinché ciò accada, nell'auspicio che questa fase di incertezza possa rappresentare un'opportunità per portare avanti la transizione energetica verso le energie pulite, obiettivo prioritario per l'Italia e per l'Unione Europea.

Maurizio Melani (20.04.2020): ringrazio vivamente il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Generale Sergio Costa, e il Direttore Generale per la Mondializzazione del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Ambasciatore Luca Sabbatucci, per aver accettato il nostro invito ad introdurre questo Dialogo Diplomatico che a causa di circostanze che sono oltretutto al centro del nostro dibattito si svolge in modo virtuale con interventi scritti, nel quadro del programma di ricerca che il Circolo di Studi Diplomatici svolge su temi prioritari di politica estera definiti dall'Unità di Analisi e Programmazione del MAECI.

Ringrazio con loro il Consigliere Diplomatico del Ministro, Marco Rusconi, e la Segretaria di Legazione Bianca Longobardi che ci hanno assistito per la realizzazione di questo esercizio.

I due interventi ci hanno illustrato lo stato dell'arte dei temi tra loro strettamente collegati dei cambiamenti climatici e dei mutamenti nella biodiversità con i loro effetti sulla nascita e lo sviluppo di pandemie e le loro conseguenze sugli equilibri economici e geopolitici mondiali che oggi dominano le preoccupazioni di gran parte dell'umanità

A questo tema, oltre che a Dialoghi su ambiente, riscaldamento globale e sviluppo sostenibile svoltisi negli scorsi anni, abbiamo dedicato uno dei nostri incontri settimanali, quando questi si

potavano ancora svolgere presso la nostra sede, nel momento in cui l'epidemia era esplosa in Cina e non si era ancora manifestata in Europa, ma già se ne potevano prevedere gli effetti sull'economia mondiale globalizzata e fortemente interconnessa nelle sue catene del valore. Tali effetti si stanno ora rivelando, amplificati, in tutte le loro dimensioni e drammaticità.

Su questo argomento ed in particolare sui suoi aspetti geopolitici segnalò le Lettere Diplomatiche successivamente scritte dall'Ambasciatrice Laura Mirachian e dall'Ambasciatore Mario Maiolini.

Gli interventi introduttivi hanno ben messo in luce l'impegno dell'Italia e dell'Unione Europea su questi temi ed anche la consapevolezza che siamo di fronte a scelte dalle quali dipenderà il futuro dell'umanità. Sembrano parole retoriche ma temo che purtroppo sia effettivamente questa la realtà delle cose.

Vedremo se di fronte allo stress test cui ci sottopone il coronavirus usciremo dalla crisi in corso con la necessaria collaborazione internazionale invocata nei due interventi, indispensabile per una adeguata trattazione dell'alterazione degli eco-sistemi, e quindi con un rafforzamento del multilateralismo e dei processi di integrazione. Oppure se prevarranno egoismi e chiusure che dalle nazioni scenderanno alle comunità locali e al loro interno con una disgregazione progressiva dei tessuti sociali che reggono la convivenza umana, e quindi con l'incapacità di gestire le gravissime minacce alla sicurezza globale cui siamo di fronte.

Gli interventi del Ministro Costa e dell'Ambasciatore Sabbatucci sottolineano come il contrasto ai cambiamenti climatici e al riscaldamento globale, con tutte le loro conseguenze, dipenda in primo luogo da se e da come si realizzerà la transizione energetica verso la graduale riduzione delle emissioni di CO₂ ed altre sostanze nocive e da quanto saremo in grado di mantenere e rafforzare i fattori di mitigazione, come quello della salvaguardia e dell'estensione del patrimonio forestale e vegetale del pianeta. Ed inoltre da come saremo in grado di adattarci ad una realtà sempre più decarbonizzata, modificando tendenze e abitudini nelle quali prima i paesi che hanno dominato il mondo negli ultimi due secoli e poi gli altri hanno vissuto a partire dalla rivoluzione industriale.

In queste settimane stiamo facendo prove estreme di adattamento. Occorrerà trovare le necessarie sintesi per gestire il post pandemia e poi il lungo percorso della transizione energetica. Non credo che sfuggano ad alcuno l'enorme portata di questa sfida e le sue implicazioni per la sicurezza globale in tutte le sue forme.

Una road map è stata definita dalla Comunità internazionale. Ne sono espressione l'accordo raggiunto a Parigi alla COP 21 e l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, su una scia iniziata, dopo la Conferenza di Stoccolma del 1972, a Toronto nel 1988 e proseguita a Rio nel 1992 e a Kyoto nel 1997. A queste intese credo vada aggiunta, per i suoi contenuti e la sua "moral suasion", l'Enciclica Laudato Si di Papa Francesco. Anche questa è del 2015 allorché si era verificata una convergenza di intenti tra Stati Uniti, dopo anni di scetticismo alternato in funzione delle Amministrazioni susseguitesesi, Cina, convertita dai danni ambientali del suo sviluppo accelerato, e Unione Europea che invece è sempre stata alla guida del processo con i suoi successivi piani ambientali, già nell'ambito dell'Atto unico e dei suoi seguiti, accelerati con le direttive sull'ambiente all'inizio di questo secolo e poi con il piano 20-20-20 fino al Green Deal annunciato dall'attuale Commissione quale paradigma dello sviluppo sostenibile nei prossimi decenni.

La crisi economica senza precedenti dalla seconda guerra mondiale che sta accompagnando la pandemia ha determinato una forte riduzione dei consumi energetici, e quindi delle emissioni, con il conseguente crollo del prezzo del petrolio, accelerando una tendenza inevitabile nel processo di decarbonizzazione. La caduta del prezzo del greggio non è però necessariamente una buona notizia considerato che rende meno competitivo il percorso verso le rinnovabili rischiando quindi di ritardare la transizione. Occorrerà anche su questo trovare una sintesi che garantendo una stabilità dei prezzi nel lungo periodo consenta di pianificare adeguatamente la transizione nonché gli adattamenti e le diversificazioni che si impongono ai paesi produttori. Lo stanno parzialmente facendo i paesi del Golfo, meno la Russia e poco gli Stati Uniti con l'attuale Amministrazione ove la produzione di shale oil e gas ha fortemente ridotto la dipendenza americana dalle importazioni con le note conseguenze sulla politica estera di Washington a partire da quella mediorientale.

Cosa possiamo aspettarci da questo stato di cose di fronte al dilemma posto all'inizio del mio intervento e da quelli introduttivi tra percorso collaborativo e multilaterale e disgregazione con chiusure e contrapposizioni? E quali potranno essere le implicazioni per i principali nodi geopolitici e per le crisi regionali con cui siamo confrontati?

La contrapposizione dialettica manifestatasi tra Stati Uniti e Cina sul coronavirus non lascia ben sperare. Emergono vari elementi secondo cui la Cina avrebbe taciuto la diffusione del virus quando iniziava a manifestarsi. Diversi paesi, anche europei, stanno esprimendo questo dubbio. Ma la reazione degli Stati Uniti è andata al di là di questa denuncia. L'interruzione dei contributi all'OMS, proprio quando è essenziale il ruolo di questa Organizzazione, pur con i suoi limiti che vanno semmai superati con un maggiore sostegno se del caso condizionato, è uno dei tanti comportamenti di distanza dell'attuale Amministrazione nei confronti del multilateralismo, parallela a quella negazionista delle cause antropiche dei cambiamenti climatici e alle contrapposizioni con gli alleati europei su questi temi, sul commercio internazionale e sulle politiche mediorientali. E' da auspicare che questa situazione si chiarisca presto e che gli Stati Uniti tornino ad assumere la guida di una azione collettiva per un multilateralismo efficace, come hanno fatto con maggiore o minore intensità nel corso dei decenni precedenti, e che si ristabilisca un clima di fiducia e di intesa nei rapporti transatlantici insieme ad una azione che sia di incoraggiamento del processo di integrazione europea e di riconoscimento degli interessi e delle sensibilità europee in materia di stabilità nel Medio Oriente, nel Mediterraneo e in Africa e quindi di ripresa in mano ragionevole o di sostegno ai negoziati per la soluzione del conflitto israelo-palestinese, delle crisi libica e siriana e per la riattivazione di un accordo con l'Iran che eviti la proliferazione nucleare nella regione.

Essenziale è infine un forte impegno multilaterale per affrontare in Africa la crisi pandemica che si annuncia e di cui non si conoscono ancora le dimensioni. Potrebbero essere devastanti con effetti in tutte le aree del mondo iniziando dall'Europa. Praticamente tutte le Organizzazioni del sistema delle Nazioni Unite dovranno esservi coinvolte, a partire dall'OMS, oltre ai grandi attori esterni: Unione Europea, Stati Uniti, ora purtroppo assente, Cina e paesi del Golfo oltre che in vario modo altri membri del G20.

Vi sono poi tutte le problematiche ambientali con in testa desertificazione e alterazioni della biodiversità che oltre ad incidere sulla nascita e sulla diffusione delle pandemie sono anche all'origine, assieme alle modifiche dei ritmi pluviali come indicato nella sua introduzione dal Ministro Costa, dell'invasione delle locuste che sta flagellando il Corno d'Africa, con tutte le conseguenze che questo avrà sulla sicurezza nella regione e sugli esodi delle popolazioni.

In quel continente, che in modo ineguale e differenziato ha conosciuto alti tassi di sviluppo negli ultimi due decenni con riduzioni sensibili della povertà in alcune aree, ma che ora rischia di essere fortemente colpito dalla crisi economica mondiale, la transizione energetica è stata complessivamente bene avviata. Settori crescenti di popolazioni rurali finora non raggiunti o scarsamente raggiunti dalle reti di distribuzioni utilizzano energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili (solare, geotermica, eolica o da piccoli impianti idroelettrici). Nei paesi produttori di idrocarburi queste fonti stanno sostituendo gas che può essere così destinato all'esportazione. Si tratta quindi di energia destinata al consumo locale. Ma vi sono programmi internazionali per l'area Nord Africana e Saheliana, ove le potenzialità sono enormi, diretti a produzioni di energia rinnovabile da esportare verso l'Europa. La loro realizzazione è però finora impedita dai problemi di trasmissione a lunga distanza che soltanto progressi nella tecnologia dei conduttori, e quindi una intensificazione della ricerca in questo campo, potranno risolvere, senza contare le precarie condizioni di sicurezza nelle aree considerate con le conseguenti esigenze di un forte impegno per la loro stabilizzazione con l'impiego di strumenti diplomatici, economici e militari il cui successo può essere assicurato soltanto da una intensa collaborazione multilaterale.

I due interventi introduttivi ci hanno fornito un'ampia illustrazione di quanto l'Italia stia facendo in questo campo, bilateralmente, in ambito europeo e multilaterale, con strumenti del Ministero degli Affari Esteri, del Ministero dell'Ambiente e di altre Amministrazioni dello Stato, oltre che

delle grandi società nazionali di produzione energetica, di imprese private e di soggetti del terzo settore.

Confidiamo che il coordinamento nell'ambito di un'unica e condivisa regia renda questa azione la più efficace possibile.

Roberto Nigido (22.04.2020): i cambiamenti climatici hanno segnato costantemente la storia della terra. Ma in termini geologici sono attribuibili all'azione del genere umano solo da tempi relativamente recenti: dalla scoperta dell'utilizzo del fuoco e soprattutto dall'introduzione dell'agricoltura, innovazioni che hanno consentito la moltiplicazione degli esseri umani. Gli effetti negativi dell'intervento umano sulla terra sono sempre più evidenti e rapidi. Abbiamo tuttavia preso finalmente coscienza che l'alterazione e la distruzione dell'ambiente mettono in pericolo la sopravvivenza di tutte le specie viventi, inclusa quella umana. Il termine sviluppo sostenibile per l'ambiente naturale è così diventato da tempo la parola d'ordine, un po' abusata ma efficace, dell'azione da perseguire. Vorrei commentare tre aspetti che riguardano in particolar modo l'Europa.

L'Unione Europea è all'avanguardia in questa azione sin dall'inizio. La Commissione ne ha fatto il punto centrale del programma dell'Unione Europea per i prossimi anni. L'abbandono graduale della produzione di energia ricavata da materiali fossili, la riconversione verso le energie rinnovabili, il risanamento dell'ambiente e la sua protezione, lo sviluppo di produzioni sostenibili per l'ambiente sono gli obiettivi che l'Unione Europea e i suoi Paesi Membri devono perseguire, secondo un piano che si pone in un orizzonte temporale che va fino all'anno 2050. L'attesa di chi, come me, crede nell'unità dell'Europa come salvaguardia della civiltà europea, è che le iniziative concrete da adottare per realizzarlo, con il concorso di programmi e strumenti finanziari europei, siano suscettibili di mettere in moto uno meccanismo di progressi economici, sociali e tecnologici di straordinaria efficacia. Una crescita equilibrata in tutta l'Unione, sostenuta da un adeguato coordinamento a livello europeo, potrà giovare alla coesione interna in Europa e ristabilire fiducia tra i Paesi Membri e nel progetto dell'integrazione. Tra i risultati ci sarà anche quello di consentire agli europei di affrontare e vincere la sfida proveniente da Paesi che si ispirano a modelli politici, culturali e sociali molto diversi da quelli dell'Europa. L'alternativa è esserne colonizzati e perdere la nostra identità. In questa prospettiva saranno cruciali le decisioni che dovranno essere assunte a breve sui mezzi finanziari per sostenere le politiche europee nei prossimi sette anni, incluse innanzitutto quelle destinate a dare una risposta alle conseguenze economiche dell'attuale emergenza sanitaria.

Sta finalmente emergendo la presa di coscienza della necessità di stabilire corretti rapporti di concorrenza nei commerci mondiali. La liberalizzazione avviata negli anni '90, senza regole adeguate e senza valutarne tutti gli effetti, ha da un lato prodotto una crescita accelerata in molti Paesi economicamente arretrati; ma dall'altro ha creato vistose distorsioni nelle produzioni e nel benessere di quei Paesi che si erano imposti più avanzati modelli di protezione ambientale (e sociale), rispetto a quelli esistenti negli altri Paesi. Il problema di come assicurare la concorrenza in queste nuove condizioni di liberalizzazione degli scambi si era posto già al tempo dell'Uruguay Round. Ma la richiesta di introdurre clausole di salvaguardia in materia ambientale (e sociale) nella normativa del commercio internazionale non era stata accolta, a seguito delle pressioni di quelle imprese multinazionali che erano desiderose di espandere ulteriormente le delocalizzazioni per eludere le normative dei rispettivi Paesi di origine in materia ambientale (e sociale). A diversi anni dalla conclusione delle trattative commerciali internazionali, la tardiva presa in considerazione di queste distorsioni e dei loro effetti, da parte di quegli stessi Stati che le avevano alimentate, sta portando il mondo verso pericolose guerre commerciali dagli sbocchi imprevedibili. Se si vuole salvare il multilateralismo nel commercio, anche come modello più generale nelle relazioni tra gli Stati, è urgente ripensare le regole degli scambi internazionali sotto l'aspetto di una corretta concorrenza che tenga conto dei condizionamenti dovuti alla protezione ambientale, e non solo di

quella. L'Unione Europea, come grande potenza commerciale, pacifica e rispettosa dei diritti di tutti, ha una responsabilità evidente per promuovere questa riforma.

Come è stato ricordato negli interventi introduttivi di questo Dialogo, l'Africa è un esempio cruciale dell'esigenza di conciliare sviluppo economico e protezione dell'ambiente. Il miglioramento delle condizioni economiche, sociali e sanitarie dei Paesi africani in un contesto rispettoso dell'ambiente è essenziale per scongiurare il formarsi in quel continente di una bomba demografica, sanitaria e ambientale, che avrebbe conseguenze tragiche non solo sugli abitanti dell'Africa, ma anche su quelli delle regioni vicine, dall'Europa. Lo sviluppo dei Paesi africani è iscritto negli impegni politici che sono all'origine dell'integrazione europea (Preambolo del Trattato CEE) e la sua attuazione è stata inserita in importanti politiche europee. L'obiettivo era, e ancora rimane, quello di creare un partenariato tra Europa e Africa suscettibile di promuovere una crescita sinergica e equilibrata di entrambe le aree. Ma è stato perseguito in modo insufficiente e discontinuo. Al di là delle dichiarazioni di principio, è rimasta ancora incompiuta l'elaborazione di un piano globale, concreto e dettagliato dell'Unione Europea per l'Africa, che consideri tutti gli aspetti del suo sviluppo in termini sostenibili per l'ambiente e le interconnessioni con l'Europa. Manca soprattutto la manifestazione della presa di coscienza dei Paesi europei dell'urgenza di agire e della volontà di stanziare i mezzi finanziari necessari. L'Unione Europea è stata troppo impegnata negli ultimi dodici anni a dibattersi nel dilemma di come sopravvivere alle crisi che l'hanno investita. Ma per la sua stessa sopravvivenza è vitale tornare alla messa in pratica senza reticenze degli ideali originari. Questo vale ovviamente anche per quanto riguarda l'Africa.

Michelangelo Pisani Massamormile (24.04.2020): cari Amici, Vi prego, accettate un mio contributo, come proveniente non da un Collega in pensione, ma, dalla pensione, Coltivatore Diretto in agro di Gravina in Puglia, Provincia di Bari. Gravina è nota per il suo grano duro ad alto valore proteico. Dal tempo in cui il Seminatore, con il seme nella sacca a tracolla, lo spargeva con gesto religioso, alle moderne seminatrici dotate di ogni apparecchio di precisione e sicurezza, la semina, nel territorio del Comune, avveniva negli stessi giorni di fine ottobre, nei quali si poteva entrare nei terreni senza sprofondare. Poi le piogge avrebbero pressato gli appezzamenti, ponendo il seme, come in una cassaforte, al sicuro ed inattivo. I calori primaverili lo avrebbero risvegliato perché germogliasse, avendo però evitato gli ultimi geli che avrebbero danneggiato l'embrione delle spighe. I cambiamenti climatici hanno annullato questo tempismo, senza suggerirne un'altro. Per evitare che alla epidemia faccia seguito in Italia, come in passato, la carestia sono state avanzate diverse proposte che vengono discusse nelle competenti sedi. Io vorrei, in questa, sperare che si possa richiamare l'attenzione del Ministro delle Politiche Agricole, su un problema che in Puglia penalizza e mortifica gli agricoltori. In diverse Province sono stati costituiti Enti collegati al Consorzio di Bonifica, "La Fossa Premurgiana", sorto nel 1933 con un ambizioso programma. I nuovi Enti non pensano, non avendone le risorse, di aggiungere nuove opere. Essi hanno ereditato della "Fossa" i poteri impositivi al fine di effettuare lo spurgo dei canali a suo tempo realizzati al cui compito, nel frattempo, avevano provveduto gli Agricoltori rivieraschi.

Jolanda Brunetti (25.04.2020): la relazione del Ministro Costa, molto ampia, sui vari temi e fronti in cui è impegnata l'Italia, ci ha fornito un quadro completo dei vari fori in cui si dibattono i problemi dei cambiamenti climatici e quindi della preservazione dell'ambiente. Il contenuto però è rimasto sull'enumerazione piuttosto che entrare nella descrizione delle iniziative attuate, eludendo indicazioni su traguardi già raggiunti e costi della prosecuzione di interventi futuri. E' peraltro materia di grande conflittualità negoziale e di difficoltà pratiche nel concordare l'attuazione multilaterale di regole comuni da parte di Governi che scelgono di assicurare il bene immediato delle loro società, senza una visione di insieme. Siamo abituati a vedere posizioni che non aspirano alla guida verso futuri standard ambientali più elevati ma la difesa delle debolezze di sistemi nazionali che alla fine danneggiano sia la popolazione che ne è oggetto, che quella mondiale.

Nei risultati si rimane pertanto sul piano delle esortazioni generalizzate che, lette in un momento drammatico come quello dell'attuale pandemia, ricordano molto il "wishful thinking". Ciò perché è più forte il bisogno di scendere nel concreto e determinare l'impatto di costi prevedibili per interventi ambientali quando, come minimo, si pensa al ripristino delle condizioni economiche precedenti allo scoppio della pandemia, i cui pesanti costi graveranno sia sulle società che su imprese possibilmente in trasformazione.

Molto concreta la presentazione del Direttore Generale Sabbatucci che si concentra su accordi stabiliti per azioni bilaterali avviate con il Regno Unito, normalmente incline ad interventi pragmatici e con il quale condivideremo nel prossimo futuro importanti presidenze del G20 e del G7, speriamo complementari.

Nessuno però ha introdotto un tema fondamentale, la sproporzionata crescita demografica in Asia, America latina e Africa e la conseguente occupazione di terreni prima riservati a fauna e flora che hanno sacrificato l'ambiente naturale e reso troppo promiscui i rapporti con la specie umana.

E' più che mai preoccupante, il legame identificato dagli scienziati, tra sviluppo di virus micidiali e l'inquinamento di aria e acqua provocato dall'invasione dell'uomo. Non solo all'origine di malattie intrattabili e sempre nuove, ma anche di eventi atmosferici abnormi che sconvolgono intere regioni sempre con maggiore frequenza.

E' un fatto, come ricordava giustamente l'Ambasciatore Sabbatucci, che negli ultimi anni si sono manifestati virus, generatori di Aids, SARS, Ebola ecc, che come forse il Covid 19 - di cui si sospetta la natura artificiale - certificano il salto da specie selvatiche all'uomo, difficili da contenere e dai quali ancora più difficile è immunizzarsi.

I fattori demografici, apparentemente incontrollati, si fondono con la pressione sul territorio, lo sfruttamento delle risorse oltre i limiti, l'indifferibilità della crescita economica, l'esigenza di tecnologie sempre più avanzate, e l'aspirazione a ridurre le emissioni nocive pur affrontando con urgenza la difesa della vita.

Come conciliare tutto questo se non altro sotto l'aspetto del suo costo, appare sempre più fondamentale proprio quando il clima finanziario internazionale è fortemente deteriorato.

Siamo sempre più connessi e nella necessità di collaborare in un mondo globale che ha favorito l'aumento del traffico commerciale e la riduzione dei costi di comunicazioni e merci, ma anche la trasmissione delle crisi sia economiche che sanitarie. E tuttavia non sembra che questo sia chiaro a tutti i Governi direttamente coinvolti, perché attanagliati dalle condizioni di problematiche nazionali, appaiono refrattari a proiettarsi sulla dimensione globale, e impreparati ad affrontarla insieme. Ancora non c'è sufficiente consapevolezza che se veramente cade un Continente (ad esempio l'Africa per le conseguenze del Coronavirus) o anche un solo Paese della UE, (Italia, Spagna?) crolla l'intero, relativo, gioco di carte.

Basta guardare alla ristrettezza dell'orizzonte temporale in Europa e altrove, quando per prima la Cina è stata aggredita dal Covid 19, e nessun Governo ha anticipato il possibile pericolo imminente e approfittato del tempo supplementare che gli veniva concesso, per adottare misure di contenimento del rischio e potenziamento dei sistemi sanitari, contenti al momento, di averla apparentemente scampata.

Ora stiamo arrivando al momento in cui tutti dovremo ricostruire economie nazionali devastate dalle restrizioni attuali e dai costi di sostenere la sanità - drammaticamente impegnata al di là delle aspettative - e la sopravvivenza di imprese stremate dall'inattività. Saremmo dunque chiamati ad avviare una nuova fase elaborando programmi comuni che favoriscano la protezione dell'ambiente, siano sostenibili e trasformino le produzioni sia agricole che industriali in sistemi maggiormente "nature friendly".

In Italia, come ricorda l'economista Enrico Giovannini, investiamo 19 miliardi l'anno in sussidi per le imprese, che potrebbero essere trasformati in interventi di prevenzione e previdenza con lo stesso vantaggio indiretto per il tessuto produttivo. Abbiamo 13 miliardi di fondi comunitari colpevolmente non utilizzati, che andrebbero deviati verso azioni di contrasto all'inquinamento solo che ci applicassimo con attenzione e competenza. Riusciremo a farlo?

E' questione di immaginazione nell'utilizzo degli stessi strumenti finanziari in modo nuovo, forse senza bisogno di accrescerne eccessivamente l'ammontare, ma solo individuandone nuove modalità d'impiego.

Ci sarebbero quindi tutte le premesse: tra l'altro anche le conoscenze e la tecnologia, per condurre un'azione riparatrice proattiva. Temo però che nell'urgenza di ripristinare un quadro di vivace normalità e accelerazione dell'economia mondiale, ad epidemia "finita", si ricadrà nella ripetizione di interventi più settoriali, apparentemente meno costosi, e costantemente dannosi per ambiente e clima.

Ci saranno tra l'altro pressioni da parte degli Stati petroliferi di utilizzare quella fonte il cui valore nel frattempo ha mostrato oscillazioni incredibili verso il basso, e che quindi presenta anche vantaggi per gli acquirenti, nuovamente assetati di energia, e la continuità con il passato si riprodurrà immutata.

Per l'Unione europea un filo di speranza era rappresentato dal Green Deal, annunciato dalla Commissione europea, con linee guida comuni e possibilmente finanziamenti adeguati. Ma nell'immediato futuro è dubbio se potrà avvenire la conversione di strategie ed impianti quando gli strumenti finanziari comunitari saranno fatalmente gravati da necessità di comune sopravvivenza sociale. Il bilancio comunitario con spese e contributi aggiuntivi è stato già oggetto di contrasti iniziali, nella versione precedente alle conseguenze della pandemia. Potrà includere anche un "Recovery fund" green?

E abbiamo modo di ridurre la pressione demografica in eccesso anche solo in Africa –continente fondamentalmente ricchissimo- con investimenti fuori dei confini europei, utili ai residenti come a noi stessi? Sembra piuttosto che siamo prigionieri di un circolo vizioso dove la crescita imperiosa della natalità incontrollata, accompagnata dalla povertà genitoriale inciderà di nuovo sull'ambiente, producendo nuova distruzione di spazi liberi, violazione dell'area di altre specie ed esigenza di perpetua crescita economica che supporti le nuove vite umane a qualunque costo.

C'è modo di uscirne senza visione e senza solidarietà?

Carlo Maria Oliva (25.04.2020): ringrazio innanzitutto il Ministro Costa ed il Direttore Generale Sabbatucci per le loro interessanti e compiute relazioni, che ben illustrano l'alta priorità che da parte italiana viene tradizionalmente annessa ai temi del clima e dell'ambiente.

In effetti, le problematiche oggetto del presente Dialogo hanno acquisito ancora maggiore attualità a seguito della crisi economica venutasi a determinare a livello mondiale, sia pure con diverse intensità, a seguito del Coronavirus.

E' evidente che dal punto di vista delle sfide ambientali (e correlati aspetti igienico-sanitari) un'azione collettiva diviene ancora più indispensabile e, come giustamente sottolineato dal Ministro Costa, il multilateralismo dovrebbe trarne vigore. D'altra parte, vi è il rischio – è inutile nasconderselo – che, spinti dalla necessità di porre in essere misure che rilancino tempestivamente le economie, i Paesi non tengano sufficientemente conto dei rischi ambientali, le cui conseguenze (positive o negative) divengono visibili soprattutto a medio-lungo termine, e che prevalgano atteggiamenti protezionistici se non addirittura autarchici.

Tale possibile contraddizione è stata ben colta dall'OCSE, che in un recentissimo Rapporto (*Environmental health and strengthening resilience to pandemics*) da una parte evidenzia la necessità di un approccio comprensivo ed integrato, dall'altra sottolinea che le azioni di emergenza da adottare non devono sviare gli sforzi per fare fronte alle sfide ambientali e per migliorare la salute ambientale e la resilienza delle società.

E' forse anche venuto il momento per cercare di meglio regolamentare la globalizzazione: i suoi benefici sono stati e sono innegabili, ma altresì chiari sono stati i suoi limiti, di cui la crescita delle disuguaglianze è solo il più evidente.

La Comunità internazionale si trova oggi davanti tre sfide interconnesse: economia, ambiente, energia. E' evidente che non possono essere affrontate e risolte separatamente l'una dall'altra o con interventi solo nazionali. Occorre un approccio olistico. L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile,

sulla quale ci eravamo intrattenuti alcuni mesi fa con il Prof. Giovannini, anche se elaborata in un momento meno critico di quello attuale, indica comunque un chiaro percorso da seguire.

La prossima COP26 così come gli appuntamenti del G7 e del G20 costituiranno in un certo senso la cartina al tornasole dell'effettiva volontà di passare dalle parole ai fatti. Per parte sua, l'Unione Europea, pur con i bizantinismi necessari per far convergere Stati membri con posizioni difficilmente conciliabili, sta finalmente dando segnali di un rinnovato attivismo.

Se a Bruxelles si arriverà ad una coraggiosa intesa sulle risposte da dare alla crisi economica, potrebbero aprirsi positive prospettive, che valgano da esempio anche su altre tematiche e su altri fori internazionali.

Francesco Corrias (25.04.2020): l'intervento del Ministro Sergio Costa, che apre questo Dialogo sui cambiamenti climatici e mutamenti nelle biodiversità, è certamente una incoraggiante conferma di una presa di coscienza collettiva di una problematica che deve essere ormai da tutti noi, dal pubblico al privato, intesa come esistenziale per la nostra stessa sopravvivenza. Parlo come italiano, europeo e convinto sostenitore di un multilateralismo inclusivo.

Non è più certamente un problema di quando e con chi. Siamo dentro una spirale ed è un problema di priorità da risolvere ad ampio raggio nella responsabilità di società che devono superare vecchie frontiere e pregiudizi in un mondo, per suo stesso sviluppo ed iniziativa, sempre più aperto ma senza il necessario quadro etico societario comune di riferimento.

Il multilateralismo sorto nel dopo guerra sembra ora aver esaurito la sua spinta aggregante originaria dopo avere avviato importanti processi socio politici. Il fenomeno Trump non è certamente casuale e risponde a spinte sovraniste ed isolazioniste che nascono dalle falle del nostro sistema societario a fronte dell'incontrollato processo di globalizzazione in atto. Permane per la forza degli ideali la bandiera di principi.

Il mutare dei protagonisti della scena mondiale richiederebbe ora una nuova spinta ma in un nuovo quadro etico politico da rinvigorire con nuove responsabilità e partecipazioni: un nuovo multilateralismo che superi le logiche delle contrapposizioni di sistema per rispondere ai bisogni di comunanza e diciamo di sopravvivenza di ampie fasce della popolazione mondiale.

L'Italia, nell'ambito di un'Europa ancora condizionata da passati storici non più coerenti con il presente vissuto, bisogna riconoscere ha sempre svolto e sta svolgendo un suo ruolo di stimolo e propositivo per porre in essere piattaforme d'intesa operative che affrontino il problema esistenziale del presente in termini realistici, nella ricerca di una base comunitaria, comunque vada, al di là della convenienza nell'immediato. Lo ha fatto anche a livello multilaterale ma nei limiti del suo peso in un quadro mondiale.

Mentre scrivo giunge la conferma dell'intesa europea per una risposta comunitaria alle serie problematiche socio-economiche create dalla pandemia virale in atto. E' segnale importante di tendenza che sembra superare vecchi tabù di separatezze ed il prevalere di un nuovo senso comunitario inclusivo, senza se e senza ma.

Maurizio Melani e Roberto Nigido hanno citato e riassunto in termini che condivido le tematiche di attualità aperte sia per quanto riguarda il quadro multilaterale che quello comunitario europeo. Un percorso d'impegno che mette bene in luce l'importanza di una politica multilaterale aperta, corresponsabilizzando ogni parte coinvolta.

Desidero per altro soffermarmi sul richiamo fatto da Roberto Nigido alla situazione del continente africano, quanto mai opportuno per la sua gravità ed incidenza sul nostro futuro e quello del continente europeo.

Il Mediterraneo è stato il punto d'incontro di culture e civiltà che hanno plasmato il mondo di oggi, un passaggio che ha avuto sempre un esito inclusivo pur nelle tensioni e concorrenze, costituendo filtro ma anche area di collegamento con il resto del continente africano. Nella frantumazione dei poteri a livello mondiale e nuove concentrazioni di potere a livello regionale sono saltate alleanze ed interessi aprendosi, con la fine del colonialismo pre-guerra, una fase storica per l'intero continente: le indipendenze nazionali che si scontrano con le dipendenze di origine

coloniali dalla finanza al commercio, uno sviluppo economico sostenuto e condizionato dal fenomeno della globalizzazione che trascende dagli interessi continentali. Nel frattempo la popolazione trova le condizioni di base per una sua rapida crescita in un nuovo quadro socio economico che porta ad una urbanizzazione prevista per il 2030 del 45%. Nel 2050 si prevede che la popolazione supererà i due miliardi. Senza opportuni interventi il processo di desertificazione nell'area sub-sahariana assumerà proporzioni preoccupanti. L'attività agricola è fortemente condizionata dalla insufficienza della rete di collegamento ferroviario e stradale e soprattutto dalla carenza di fornitura di energia elettrica e quindi di approvvigionamento idrico accelerando ed allargando il processo di desertificazione in atto. Un quadro certamente non incoraggiante che alimenta pratiche politiche fortemente di parte favorendo situazioni di collusioni esterne.

L'Europa nel frattempo si troverà sulla sponda mediterranea una pressione emigratoria, prima della metà del secolo, calcolata da recenti previsioni statistiche dai 20 ai 30 milioni di africani di cultura già urbanizzata. O si assume una posizione propositiva ad ampio raggio partendo proprio dalle urgenti esigenze di gestione del territorio in termini di sviluppo sostenibile nelle aree più a rischio o l'equazione Africa può assumere nel giro di una generazione conseguenze devastanti per l'intero bacino mediterraneo ed oltre.

Ho sentito l'obbligo di condividere con Roberto una preoccupazione che va ben al di là forse del fine di questa riflessione congiunta su un tema che comunque è alla base di un futuro gestibile del nostro vivere.

Le mutazioni climatiche sono parte di questa panorama socio-politico in termini sempre più determinanti ed invasive sia sul piano economico che ambientale. Credo sia essenziale affrontare l'intera problematica in visione più inclusiva anche a livello nazionale al fine di realizzare una politica coordinata sui vari piani incluso quello della politica estera e della sicurezza. Per l'Europa e soprattutto per l'Italia il problema Africa è vitale. Riterrei essere a tal proposito quanto mai opportuno istituzionalizzare un momento di coordinamento a livello nazionale che riunisca, secondo le necessità, i vari tavoli competenti per ogni aspetto, sotto l'egida del Capo del Governo.

Oggi l'Africa ma anche altro.

Elio Menzione (26.04.2020): questo Dialogo viene a cadere in un momento particolarmente difficile e complesso. La sua coincidenza con la crisi globale provocata dalla pandemia del Covid-19 presenta, a mio avviso, aspetti potenzialmente positivi e negativi (questi ultimi purtroppo prevalenti, almeno nel breve periodo).

Positivo è il fatto che la crisi potrebbe diffondere gradualmente una crescente consapevolezza del suo legame, almeno indiretto, con l'impatto di uno sviluppo economico non sostenibile sugli ecosistemi naturali, come ricordato dal Direttore Generale Luca Sabbatucci nel suo testo introduttivo così ampio e stimolante.

Tuttavia, la crisi economica provocata dal Coronavirus in tutto il mondo rischia di diffondere, nel breve periodo, sentimenti di ansia e di disperazione inclini a invocare il ricorso a ogni mezzo possibile per uscire da una depressione che rischia di avere conseguenze sociali devastanti, nei Paesi industrializzati come - e più ancora - in quelli emergenti. Il recente crollo dei prezzi del petrolio potrebbe inoltre ritardare ulteriormente una transizione già non facile dagli idrocarburi alle fonti di energia rinnovabile, in cui l'Unione Europea - a causa degli attuali orientamenti americani - potrebbe trovarsi pericolosamente isolata nel campo occidentale.

I miei timori riguardano anche e soprattutto il caso dell'Italia. Da un lato, la pandemia ha colpito con particolare durezza il nostro Paese e un'economia stagnante da oltre un decennio, gravata dall'onere di un debito pubblico che inevitabilmente limita, a confronto di altri Paesi europei, le nostre possibilità di ricorrere a una politica economica di stimolo. Non a caso, le misure sinora annunciate dal governo non superano l'1% del nostro PIL, a fronte del 4% di quelle tedesche.

I testi del Ministro Costa e del Direttore Generale Sabbatucci mettono in giusta evidenza il ruolo di punta sinora assunto dall'Italia, in stretto coordinamento con i suoi partner europei, in tema di contrasto dei cambiamenti climatici e di transizione energetica. Mi chiedo però quanto diffusa e

radicata sia oggi, rispetto ai principali partner europei, la sensibilità alle grandi tematiche ambientali, fatta eccezione per i giovani e giovanissimi seguaci di Greta Thunberg. A questo riguardo, non mi sembra irrilevante l'assenza, in Italia, di un partito "verde" di una qualche consistenza, deciso a porre le tematiche ambientali in cima alle proprie priorità programmatiche: e ciò, in un momento in cui i Verdi sono al governo in Austria, lo potrebbero essere in Germania dopo le prossime elezioni, sono forti in Olanda e nei Paesi nordici e stanno crescendo in Francia. Nell'attuale situazione di emergenza sanitaria ed economica, mi è difficile immaginare un ampio e deciso consenso in appoggio alle nostre avanzate posizioni governative sul problema dei cambiamenti climatici e della riduzione delle emissioni di anidride carbonica: nei prossimi mesi, e forse nei prossimi anni, tutta l'attenzione del Paese sarà concentrata sul superamento di una crisi economica drammatica, con tutti i mezzi a disposizione, compreso un petrolio a prezzi così stracciati. E temo che, anche se in minore misura, queste considerazioni possano valere anche per altri Paesi europei.

Infine, le prospettive di successo dell'Accordo di Parigi dipendono in misura forse decisiva dalle prossime elezioni presidenziali americane. Il raggiungimento degli obiettivi fissati a Parigi mi sembra impensabile senza un forte impegno della massima potenza politica ed economica del mondo, e senza un suo ritorno all'Accordo denunciato dall'Amministrazione Trump. Anche se restasse ostinatamente fedele al suo Green Deal nonostante le attuali difficoltà, l'Europa non potrebbe fare da sola.

Mario E. Maiolini (26.04.2020): ho letto con attenzione lo scritto introduttivo del Ministro Costa che abbraccia i tre temi del nostro dialogo: cambiamenti climatici, mutamenti nella biosfera e loro implicazioni geopolitiche così come quello dell'ambasciatore Sabbatucci ugualmente chiaro e comprensivo. Entrambi danno il dovuto rilievo al contributo dell'Italia agli sforzi della Comunità Internazionale per far fronte alle problematiche prospettate.

A loro volta il contributo dell'Amb. Melani oltre a mettere in luce l'impegno degli stati per la salvaguardia del clima porta l'accento sulle problematiche energetiche, mentre l'Amb. Nigido si sofferma in particolare sul tema esso pure pressante delle responsabilità e dei compiti dell'Unione Europea.

Senza pertanto ritornare su argomenti trattati con visione e perizia, vorrei far cenno ad alcuni altri aspetti: i contrasti che si sono andati manifestando fra i membri della Comunità Internazionale nei momenti cruciali dell'insorgere della pandemia del coronavirus e che ne hanno facilitato la diffusione e alcuni fenomeni che sembrano emergere o riemergere.

La pandemia sopraggiunge in un momento in cui la cooperazione fra gli stati si è andata attenuando al punto di essere carente a fronte della gravità della situazione e inefficace nel predisporre mezzi di arresto e di contrasto.

Da un lato questo stato di fatto è stato accentuato da comportamenti volutamente polemici e ostili, scontri fra vecchi alleati, conflitti commerciali generalizzati, tentativi di minare - con motivazioni diverse - la stabilità interna di Stati considerati ostili, molteplici e ripetuti sforzi di mettere in discussione sfere di influenza consolidati nel tempo ma vacillanti nel presente per via di mutati rapporti di forza: tentativi che da parte loro non hanno ancora raccolto sufficienti consensi che diano loro legittimità e riconoscimento.

D'altro canto i paesi che rivendicano una loro leadership mondiale hanno peccato di chiarezza nell'espone la loro versione sulle origini della pandemia al punto di scatenare un clima di crescenti polemiche e accuse in una questione in cui gli stati hanno in svolgimento ricerche ed esperimenti dettati da sospetti e timori, dalla volontà di premunire difese: con il risultato di avere sino ad ora bloccato un minimo di cooperazione preventiva.

In contemporanea ricorderei - come in questi ultimi tempi si evidenzia - che è venuto meno quel ruolo di leadership che gli Stati Uniti sono stati soliti esercitare nei momenti di grande crisi. Ruolo che si esercita - come recentemente ha ricordato Kissinger in una sua intervista (nel libro di Winston Lord "Kissinger on Kissinger") quando si ha "visione strategica" la quale presuppone che si sia

coscienti che" every thing depends ..on some conception of the future". Non sembra vi sia o almeno non la vediamo. E qui possiamo forse avanzare l'ipotesi che non solo gli Stati Uniti ma anche l'Unione Europea - nonostante i suoi continui richiami ai suoi valori fondanti - facciano fatica nell'adeguarsi alla sfida e alle esigenze dei tempi.

La Cina da parte sua- come si è accennato- non ha ancora saputo o potuto raccogliere attorno a sé sufficienti quantità di legittimità internazionale (consensi degli stati) tali da poter esercitare la leadership di cui sentiamo la mancanza. La Russia a sua volta contesta molto e intimorisce alquanto.

Si è quindi creato un vuoto in cui altri fattori di instabilità si possono inserire rendendo difficile o complicato il superamento della crisi pandemica che è vasta e globale.

Per primo non è da trascurare che la minaccia terroristica non è affatto sparita e che come fattore destabilizzante trova terreno di espansione nelle zone di povertà - vedi l'Africa che tanto preoccupa nonché America Latina e Medio Oriente -.

Grandi carenze e grandi crisi provocano grandi rivendicazioni, che vanno a rinforzare quella che si può definire come la" molteplicità dei diritti emergenti". Negli anni sessanta di fronte alle problematiche del sotto sviluppo si concepì "il diritto allo sviluppo" che ha animato dibattiti serrati nel mondo multilaterale; in questi anni duemila è stato rivendicato il" diritto ad emigrare", sostenuto da correnti di opinione religiose e umanitarie. In questi giorni di crisi che sono stati contrassegnati da molta solidarietà di ispirazione religiosa e egualitaristica di radice politica (Ottocento, primo Novecento) un "diritto alla solidarietà" (nell'affrontare gli oneri delle pandemie attuali e quelli che si dovessero verificare nel futuro) è nella logica della globalizzazione: quella globalizzazione che ha provocato diseguaglianze e indigenze non prima immaginabili.

Una esigenza va poi tenuta presente: il rilancio della cooperazione internazionale e una ripresa dei negoziati per un protocollo attuativo del trattato sulle armi batteriologiche e relative ricerche e stoccaggi. In particolare intendo contro un pericolo incombente, quello di una attività di ricerca nel settore batteriologico non sottoposta a vincoli e ispezioni che va ben oltre l'iniziativa mondiale auspicata dalle Nazioni Unite e dalla OMS per la produzione di un vaccino contro il coronavirus.

Adriano Benedetti (26.04.2020): innanzitutto un ringraziamento sentito al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Sergio Costa, e al Direttore Generale per la mondializzazione e le questioni globali, Luca Sabbatucci, per averci consentito di disporre di un quadro così esauriente delle iniziative in corso nel settore della lotta ai cambiamenti climatici e della preservazione degli equilibri ambientali, nonché del contributo dell'Italia agli sforzi internazionali in questo campo. Interverrò brevemente nel dibattito pur non avendo esperienze professionali pregresse e riconoscendo una qualche mia precedente riluttanza – certamente non commendevole – ad entusiasarmi di siffatte tematiche.

Ora non ci sono più dubbi: la sopravvivenza del nostro pianeta con le caratteristiche ambientali riscontrate, al di là delle inevitabili minori fluttuazioni, nel corso degli ultimi millenni è ormai a rischio, e la causa di tale deriva è l'azione dell'uomo. Non si possono pertanto che appoggiare con sincero convincimento tutte le strategie messe in atto per invertire la rotta: sempre che si sia ancora in tempo.

La dimensione globale del rischio sottende il carattere unitario del destino dell'umanità. L'evoluzione della storia si è svolta – in un quadro permanente di tensione se non di violenza – tra momenti di aggregazione (i grandi imperi) e fasi di frammentazione e destrutturazione. Negli ultimi secoli il coagulo nazionale è stato potente fattore di aggregazione, ma allo stesso tempo di conflitto e di disgregazione della comunità internazionale. Il percorso della storia è sempre stato indecifrabile e non è mai stato in fondo saggio cercare di indovinarne la direzione. Tuttavia è una constatazione non facilmente contestabile che, lungo i secoli, vi è stato un movimento, non certo rettilineo, del mondo verso una qualche forma di unificazione, se non di consapevolezza e volontà, quanto meno di problematiche: attraverso la tecnica, la tecnologia, la scienza, l'economia, i commerci, la politica, insomma attraverso le vicende della storia.

La questione ambientale è uno di questi momenti unificatori – forse il più rilevante e convincente – che implicano la percezione di una comunanza di interessi indistinguibili e convergenti che fanno sì che il globo, nella sua identità fisica, climatica e biodiversificata, possa essere visto come una “patria comune” e che, anche da questo punto di vista, la sfida ambientale possa costituire una opportunità sul cammino di una gestione tendenzialmente unitaria: attraverso gli stati ma allo stesso tempo verso obiettivi sovranazionali. E’ questa la grande scommessa che incombe e che attribuisce ulteriore dignità e profondità alla tematica ambientale.

Il programma avviato e soprattutto gli obiettivi a lunga scadenza che esso si propone sono di natura radicalmente innovativa, non solo delle procedure, dei meccanismi economici, delle priorità delle comunità, ma soprattutto delle mentalità: probabilmente ben più impegnativi, trasformativi ed intrusivi nella psicologia collettiva di tutte le precedenti rivoluzioni che hanno caratterizzato il procedere dell’umanità. E’ in realtà una rivoluzione di carattere culturale che porterà con sé il cambiamento di abitudini di vita innanzitutto sul piano individuale. Tutto ciò implicherà un’azione di persuasione e di indirizzo delle nuove generazioni che si dovrà sviluppare soprattutto in ambito scolastico per poi proseguire nelle professioni tutte progressivamente atteggiandosi in funzione del nuovo paradigma. L’azione collettiva non si esaurirà certamente nella nuova inflessione delle politiche pubbliche, ma dovrà investire anche le politiche e le prassi delle imprese private senza le quali il raggiungimento degli obiettivi non potrà mai realizzarsi.

In questo senso “l’acculturazione” dei giovani è un passo preliminare ed inevitabile. E’ per tale motivo che trovo la nuova iniziativa impostata dalle autorità italiane di una sorta di “Youth convention”, prima edizione di un appuntamento dei giovani collegato ad una COP, quale idea estremamente pertinente in quanto significativa della consapevolezza della dimensione culturale, storica delle nuove politiche ambientali proiettate sulle nuove generazioni. E nella scia di questa sensibilità, perché non incominciare ad immaginare l’istituzione di un servizio civile in materia ambientale destinato ai giovani che, sull’esempio del non più citato ma, credo, mai dimenticato “Peace Corps” degli Stati Uniti di impronta kennediana, convogli le energie e l’entusiasmo giovanili nell’apprendimento e nella trasmissione delle nuove tecniche ambientali a favore dei paesi emergenti?

Per quanto riguarda il contenuto delle nuove politiche, non ho alcuna competenza per interloquire. Ma mi chiedo se la definitiva chiusura dell’Italia all’energia nucleare, pur con tutte le sue sfide e pericoli potenziali, non sia stata di natura tale da rendere più difficile il cammino del nostro paese nel contributo all’accelerato risanamento dell’ecosfera, mentre quasi tutti gli altri paesi europei mantengono talvolta importanti dispositivi per la produzione di siffatta energia.

Come considerazione riassuntiva, desidero rilevare che intravvedo una stretta relazione fra bellezza e rispetto dell’ambiente. Non vi può essere una vera bellezza paesaggistica o artistica senza avere sullo sfondo una natura non violata dall’azione perturbativa e predatoria dell’uomo. L’Italia è certamente maestra e produttrice di bellezza e nei secoli rispettosa modellatrice del paesaggio. E’ anche in questo senso che interpreto la capacità di leadership in materia ambientale, che desidera assumere l’Italia e il dispiegamento in “soft power”, più che legittimo da parte del nostro paese, di cui viene fatta menzione nelle presentazioni introduttive.

Avviandomi alla conclusione, ritengo sia opportuno iniziare a visualizzare quelli che saranno i cambiamenti epocali che interverranno nella distribuzione mondiale del potere e nella gerarchia geopolitica delle nazioni, una volta che il programma di decarbonizzazione e l’esaurimento delle fonti di energia fossili dovessero in gran parte realizzarsi. Senza dubbio sono processi che si svilupperanno sull’arco di molti decenni. Ma sin d’ora è possibile intravedere una crescente perdita di importanza del Medio Oriente. A questo riguardo ricordo che l’avvio della oltre che cinquantennale fase del terrorismo internazionale è in qualche modo legata alla allora incipiente ricchezza petrolifera. D’altronde tutti i paesi che in Africa e in America latina, in particolare, fondano la propria sussistenza economica sull’estrazione di idrocarburi saranno confrontati ad una sfida radicale se non saranno riusciti a convertire per tempo le proprie economie. Mi chiedo, ad esempio, che cosa potrà succedere in prospettiva in un paese come il Venezuela, che la violenta

arroganza delle cricche locali al potere e il colpevole disimpegno della comunità internazionale hanno già trasformato in un deserto umano, politico ed economico. Non credo che neppure la Federazione russa abbia davanti a sé un avvenire di brillante progresso se non riuscirà a cambiare per tempo le proprie strutture economiche. Insomma, la rivoluzione ambientale che si sta prefigurando non avrà conseguenze planetarie inferiori a quelle provocate negli ultimi due secoli dalla prima e seconda rivoluzione industriale.

Un'ultima annotazione la dedico all'Africa. Nel XIX e gran parte del XX secolo, l'Africa è stata una semplice appendice dell'Europa che vi ha scaricato i propri istinti di acquisizione, prevaricazione e dominio. Nel XXI secolo è l'Europa che rischia di diventare un'appendice dell'Africa dove quest'ultima potrebbe riversare le proprie eccedenze demografiche e i propri problemi irrisolti. A meno che non venga aiutata – in maniera massiccia – ad entrare nella nuova era saltando così precedenti importanti fasi di sviluppo. Per quanto prospettiva di inaudito impegno, credo sia impresa prioritaria cui dedicarsi nell'interesse dei due continenti e della stessa riforma ecologica di cui siamo venuti discorrendo in questo Dialogo.

Laura Mirachian (27.04.2020): ci sono due passaggi negli interventi del Ministro Costa e del collega Sabbatucci che vorrei riprendere per la chiave di lettura che essi offrono in tema di sfide epocali nel mondo odierno. Il Ministro Costa osserva che in ambito ONU sempre più Stati animano coalizioni, alleanze, iniziative sugli obiettivi ambientali e climatici e che le risorse versate nei Fondi ad hoc sono il corrispondente di quello che erano vent'anni fa i contributi per operazioni multinazionali di peacekeeping. Per noi, che quelle operazioni le abbiamo vissute in pieno, registrando esiti alterni e talvolta problematici, questa semplice constatazione appare molto significativa del bisogno ormai comunemente percepito di quell'approccio olistico che è mancato nel passato. Le operazioni di peacekeeping, per essere efficaci, non possono che essere complementari ad interventi sociali, economici, ambientali. E il collega Sabbatucci, parlando di transizione energetica, aggiunge un altro tassello cruciale all'analisi, il fatto che le energie alternative ai fossili sono facilmente accessibili a tutti i paesi, permettendo una maggiore autonomia politica ed economica a tutti, anche ai più sfavoriti.

Entrambe le affermazioni convergono dunque nel prospettare un futuro post-pandemia diverso, e certamente migliore, non solo per la qualità di vita delle popolazioni, ma per gli equilibri economici e politici del pianeta e per la sicurezza globale. Se i deserti assolati del Sahel saranno utilizzati per produrre energia alternativa, se i pozzi petroliferi del Medio Oriente e delle pianure russe avvieranno un ridimensionamento a favore di una diversificazione „verde“, se l'Africa e altre zone svantaggiate verranno accompagnate verso migliori standard socio-economici e ambientali, forse si attenueranno i conflitti locali, e gli attriti regionali, e gli interventi militari di potenze internazionali nelle aree di crisi diventeranno solo un corollario. E se la farraginoso tecnica del „fracking“ che aumenta smisuratamente l'offerta globale di idrocarburi verrà messa fuori mercato da alternative meno costose, forse ci risparmieremo anche la guerra al ribasso dei corsi petroliferi che stiamo registrando in questi giorni. Più in generale, se l'ambiente verrà rispettato, se mari e foreste non verranno inquinati e depauperati sconvolgendo l'eco-sistema mondiale, anche le pandemie si diraderanno. Il frequente proliferare mondiale di virus, infatti, è causato, secondo molti esperti, dai comportamenti umani nel pianeta, in primis la sistematica distruzione dell'habitat originario degli animali che sono il naturale deposito dei virus stessi. Se sapremo percorrere questa strada, avremo un mondo più sicuro. Con tecnologia e innovazione al servizio delle società e del loro progresso.

Un approccio olistico, dunque, che riconosca il legame salute, società, economia, ambiente. Per uscire da questa pandemia, dice Enrico Giovannini (cooptato nella compagine diretta da Vittorio Colao), serve una „rivoluzione sostenibile“, una rivoluzione che riguardi i metodi di produzione, la qualità del lavoro e dello sviluppo, e che investa il problema delle diseguaglianze, e il ruolo delle donne, secondo lo schema dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, in un impegno sinergico tra pubblico e privato. Se riusciremo a conciliare l'interesse dei diversi settori sociali, a valorizzare il potenziale delle donne, e dedicare alle forze giovanili adeguate risorse per la formazione, e non

ultimo a coinvolgere altri paesi come partners „equal footing“ di questa impresa, saremo allora sulla buona strada per sostituire il disordine mondiale con un „nuovo ordine“ e rilanciare la collaborazione internazionale e il multilateralismo, in nome della sicurezza collettiva. Come? Rivitalizzando il potenziale del sistema-Nazioni Unite, risanandone disfunzioni e lacune, a partire da OMS ma anche OMC, e ancor prima attivando sedi multilaterali partecipate da tutti i protagonisti mondiali come il G20, per la messa a punto di regole aggiornate alla realtà odierna. L'Italia ha davanti a sé due appuntamenti cruciali, la co-presidenza di COP 26 e la presidenza del G20 nel 2021.

I nostri due oratori, che ringrazio per la chiarezza degli interventi, ci confermano che l'Italia è impegnata in tale direzione. Non vi è dubbio che il nostro Paese, avvalendosi della sua ideale collocazione geografica, culturale, storica, e del suo patrimonio di credibilità, può essere co-protagonista nell'affrontare la sfida verso una „transizione giusta“, come la definisce il Ministro Costa, a partire dalla compagine dell'Unione Europea, da una rinnovata intesa con gli Stati Uniti, e proseguendo con i paesi vicini e con quelli che la globalizzazione ci ha avvicinato.

Paolo Casardi (27.04.2020): ringrazio vivamente il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare Sergio Costa e il Direttore Generale per la Mondializzazione Luca Sabbatucci per i loro stimolanti rapporti che sono stati davvero determinanti per consentire ai soci del Circolo di Studi Diplomatici di inquadrare una materia così complessa e poliedrica e di conoscere la posizione e l'azione del Governo italiano al riguardo. Da tali testi si evince il forte coinvolgimento del Governo italiano per raggiungere gli obiettivi prefissati e ci felicitiamo delle soluzioni scelte per sostenere la sfida oggetto del nostro dibattito, in linea con l'accordo di Parigi ed il recente Green Deal europeo.

Naturalmente ogni seria valutazione sui tempi e la portata dell'impegno riservato dai vari Governi per sostenere tale sfida comune, dipenderà dal grado di efficacia che i medesimi tentativi faranno riscontrare. In un'intervista rilasciata alla CNN qualche giorno fa da Ban Ki-moon, l'ex Segretario Generale delle Nazioni Unite, insieme al climatologo Patrick Verkooijen, si afferma per l'appunto il concetto che la natura ci indica l'esigenza di curare il pianeta se vogliamo curare noi stessi. Si esprime quindi con forza la necessità che le azioni condotte per la lotta al virus siano sinergiche con l'impegno per moderare e prevenire i cambiamenti climatici. Viene inoltre fatto presente che la corrente pianificazione finanziaria per combattere le pandemie, nonché l'innalzamento del livello dei mari e altri effetti attribuiti ai cambiamenti climatici, non appare abbastanza significativa.

Gli autori ritengono che l'intero sistema delle Nazioni Unite, la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale e tutte le Banche di sviluppo regionali dovrebbero associarsi per contrastare le conseguenze dell'attuale crisi virologica e ambientale, incluse le misure per la ripresa economica. Dunque se il virus merita un impegno globale, così è anche dell'urgente esigenza di costruire una resilienza contro le insidie future, ricordandosi che il nostro comune livello di resilienza sarà quello dell'anello più debole, cioè dello Stato meno attrezzato. Al termine dell'intervista Bank Ki-moon ha anche riportato le dichiarazioni del Segretario Generale dell'OCSE, Angel Gurría, secondo cui le somme che verranno investite nell'emergenza climatica, decideranno il futuro del pianeta.

Venendo più specificatamente al nostro Paese ed esaminando la problematica ambientale sotto il profilo dell'interesse nazionale (un argomento sul quale mi sono frequentemente espresso negli ultimi anni) si può sottolineare finalmente l'emersione dell'ambiente tra le principali priorità. Ne ha parlato specificamente anche l'Amb. Massolo, Presidente dell'Ispi in un recente convegno dell'Istituto sugli interessi nazionali italiani. Tale maggiore presa di coscienza da parte delle Istituzioni e dell'opinione pubblica, dovrebbe tuttavia essere accompagnata da un altrettanto chiaro riconoscimento di alcuni problemi specificatamente italiani, in parte già menzionati nei due rapporti dei nostri invitati, cui è necessario fare riferimento in questo dibattito.

Possiamo innanzitutto compiacerci con gli ultimi risultati recentemente raggiunti nella nostra penisola nel campo della sostenibilità ambientale riguardo alle emissioni di CO₂, consumo di materia prima, transizione energetica e riciclo e recupero rifiuti, come riportato anche dai dati di Eurostat e Confindustria. Grazie all'ottima performance, l'Italia può ambire a un ruolo di primo piano in questo processo che si inquadra anche nel Green New Deal dell'Unione Europea. Oltre agli aspetti di successo delle politiche ambientali, esistono tuttavia settori dove l'Italia è gravata da tradizionali difficoltà. A tal proposito la Confindustria sostiene la necessità di creare in Italia le tecnologie che servono a generare un'economia sostenibile e chiede politiche pubbliche a sostegno dell'innovazione sui temi ambientali. Ciò allo scopo di curare anche gli aspetti socio-economici della sostenibilità ambientale. Esistono inoltre delle situazioni radicate, enumerate anche dal rapporto decennale dell'OCSE del 2013 sulle quali ci auguriamo che il prossimo rapporto del 2023 possa portare qualche positiva novità. Si tratta dei seguenti punti: 1) Le grandi città europee più inquinate sono italiane. 2) Il trasporto su "gomma" delle merci è attorno al 90% del totale. 3) Siamo al di sotto della media europea circa la disponibilità di foreste per abitante. 4) Siamo al di sopra della media europea per l'uso di pesticidi in agricoltura. 5) Abbiamo una limitata capacità di controllo delle acque, sia sotto il profilo strutturale che sotto quello della depurazione. Da qui, ma non solo da qui, il nostro colpevole contributo all'inquinamento del mare, superato certamente da molti altri nostri vicini mediterranei, ma tuttavia ancora troppo marcato.

Se a questo uniamo le difficoltà che il Governo incontra con gli "inquinatori" dal punto di vista economico e politico, grazie ai loro sostenitori, ma anche con gli autonomi per una diversità esistente nella concezione dello sviluppo e dell'ambiente, aggiunti ai problemi creati in questo settore in varie parti d'Italia dalla delinquenza organizzata, fa capire quanto alta sia l'asticella del salto di qualità che il nostro Governo e il nostro Paese devono compiere per entrare in una dimensione ambientale sostenibile, ove crescita economica e salute umana e del pianeta possano convivere.

Se invece rivolgiamo la nostra attenzione verso l'estero, giacché sappiamo che l'ambiente non conosce confini, le difficoltà sono anche maggiori. Ci vorrà molta saggezza, data l'attuale terribile crisi pandemica, per recuperare una crescita economica equilibrata e non spregiudicata, in un periodo di grandi tensioni dovuto al conflitto di interessi creatosi fra vecchie e nuove potenze globali e dalla loro incapacità di esercitare una funzione mediatrice tra le potenze regionali, desiderose di riempire tutti i vuoti politici lasciati dalla fine del mondo bipolare. Per non parlare dei guasti inferti da tutto ciò al prestigio e all'operatività del multilateralismo affermatosi dopo la fine del secondo conflitto mondiale.

Per aiutare l'ambiente in Mediterraneo e altrove, abbiamo bisogno di pace tra le Nazioni e se vogliamo che l'UE riprenda la sua funzione di mosca cocchiera su questi temi, si devono attenuare le tensioni all'interno dell'Unione e devono prevalere efficienti sistemi democratici all'interno di ognuno dei Paesi membri, sostenuto da leggi all'altezza. "Vaste programme!" avrebbe detto il Generale de Gaulle, valutando un programma come troppo ambizioso. Ciò nonostante, si tratta di un impegno cui deve cercare di contribuire ciascun cittadino europeo secondo la sua posizione e le sue possibilità, in piena coscienza e buona fede, a prescindere dall'orientamento politico e nel comune interesse.

Giuseppe Morabito (28.04.2020): anche io ho letto con grande interesse gli interventi del Ministro Costa e del Direttore Generale Sabbatucci, che confermano l'impegno del Governo e dell'Amministrazione italiani nella lotta al cambiamento climatico e nella difesa della biodiversità.

L'attuale emergenza "coronavirus" ha messo in evidenza due grandi temi: la globalizzazione e la protezione dell'ambiente. E forse ha posto la premessa per una rinnovata solidarietà internazionale.

Il virus non ha frontiere, è globale e richiede risposte globali. Ci vuole cooperazione internazionale nella prevenzione e nel contrasto del virus, dal controllo del movimento delle persone alla gestione dei sistemi sanitari, per finire con la collaborazione scientifica per trovare le soluzioni che solo la ricerca medico-scientifica può dare. In sostanza ci vuole un rinnovato impegno

degli Stati in ambito multilaterale, ma non solo in questo. E qui bisogna fare una prima riflessione: l'OMS è stata all'altezza della situazione o invece ha sottovalutato il pericolo? Non è cosa da poco conto perché in emergenze di questo tipo un organismo internazionale come l'OMS è chiamato a svolgere un ruolo essenziale nella società internazionale, in particolare a beneficio di quegli Stati che non hanno le risorse adeguate per fare fronte ad una emergenza come quella del coronavirus. Questo è un importante elemento di democrazia in campo internazionale: il Lesotho non è la Francia, né la Bolivia è l'Italia e dobbiamo tenerne conto. Legato a questo problema c'è quello della "governance" degli Organismi internazionali: se per forza di cose questa in gran parte rispecchia i rapporti di forza esistenti tra gli Stati o tra i gruppi di Stati, allo stesso tempo deve garantire quella autonomia e indipendenza che la comunità internazionale si attende da loro. Questo discorso è ancora più attuale oggi che il sistema multilaterale in quanto tale viene messo in discussione.

La globalizzazione è legata all'altro grande tema messo in luce dal coronavirus: la protezione dell'ambiente. Oggi c'è sempre di più la consapevolezza che a lungo andare costa di meno produrre senza inquinare che continuare imperterriti nella distruzione dell'ambiente. E' un grande risultato rispetto ad un passato anche recente. Inoltre, il degrado ambientale e la distruzione dell'ecosistema rischiano di essere un moltiplicatore di fenomeni come quello che stiamo vivendo con il coronavirus, per non parlare dei sempre più frequenti fenomeni meteorologici estremi. Se il virus non ha frontiere, neanche l'inquinamento ha frontiere. Anche qui emerge con forza l'esigenza di una rinnovata cooperazione internazionale, quindi di dialogo e di mediazione di interessi. In ambito multilaterale ma non solo in questo, soprattutto se il sistema multilaterale non funziona come dovrebbe. Servono dialogo e negoziato, ma anche risorse finanziarie adeguate. Non piacerà Bolsonaro, ma se distrugge la foresta amazzonica, nonostante le proteste della comunità internazionale, non ci conviene in qualche modo negoziare con lui dandogli delle contropartite? Ci preoccupiamo dei migranti africani che arrivano sulle nostre coste, ma se la desertificazione in Africa avanza non è nostro interesse impegnarci in campo finanziario e scientifico per fermare l'avanzata del deserto? Si parla giustamente del ruolo delle banche di sviluppo ed in particolare di quella africana: il loro ruolo non è stato però un po' trascurato in questi anni? Da un lato rischiamo di non utilizzare appieno strumenti multilaterali come le banche di sviluppo, dall'altro lo stesso multilateralismo non appare più adeguato ai tempi. Un solo esempio: la libertà dei commerci è sacrosanta, ma fino a che punto è nel nostro interesse e in quello dell'umanità il "dumping ambientale"?

Un altro tema troppe volte sottovalutato è quello della perdita della biodiversità in agricoltura. Interessa di meno quei Paesi che puntano su una agricoltura super industrializzata, basata sull'uso spinto dei concimi chimici e sugli OGM. Interessa di più Paesi come l'Italia e molti Paesi in via di sviluppo, ricchi di biodiversità, che non possono competere sui costi di produzione con Paesi dotati di una morfologia del territorio più favorevole, e per i quali una agricoltura rispettosa dell'ambiente e in grado di garantire una maggiore ricchezza e diversità nell'alimentazione (si pensi alla drammatica riduzione di tipi di grano e di riso coltivati) è la soluzione più adeguata alle loro necessità. Un'agricoltura, quest'ultima, che non impatta negativamente sulla salute con gravi costi sui sistemi sanitari nazionali.

Un ultimo aspetto riguarda l'"economia verde". Io non credo che il drastico calo, peraltro momentaneo, del prezzo del petrolio metta in forse la decarbonizzazione. Prima o poi il prezzo del petrolio aumenterà, mentre le energie rinnovabili costano sempre di meno. Inoltre, politiche come il cosiddetto "green deal", lanciato dalla Presidente della Commissione Europea Ursula von der Leyen, appaiono sempre più attrattive perché possono costituire un grande volano per lo sviluppo economico europeo e per la stessa crescita dell'occupazione. Allo stesso tempo, credo che possano ridare slancio e credibilità al processo di integrazione europea.

Come è stato rilevato, l'Italia non è indietro in campo ambientale: basti pensare alla produzione di energia da fonti rinnovabili o all'economia circolare; oppure alle tante imprese che hanno fatto passi da gigante nel risparmio energetico o sono all'avanguardia nella produzione di tecnologie

ambientali. Soprattutto, abbiamo tutto da guadagnare da politiche ambientaliste ambiziose, e quando non è così evidente, siamo ancora in tempo per prepararci al fine di trarne beneficio.

Il “green deal” della Commissione e la digitalizzazione dell’economia sono occasioni da non perdere per il rilancio della nostra economia e di conseguenza per un ruolo internazionale più attivo del nostro Paese. Se l’economia italiana riprenderà a crescere più di quella degli altri Paesi europei, all’opposto di quanto avvenuto negli ultimi venti anni, saremo meno schiavi del ricatto sul nostro debito pubblico che ha finora troppo condizionato il nostro stare nella UE, con l’aggravante di rafforzare i movimenti anti – europeisti. Se le politiche europee in campo ambientale, nella ricerca, nello sviluppo tecnologico avranno successo, risalterà lo stesso ruolo internazionale della UE. Con politiche ambientaliste di avanguardia l’Europa contribuirà a far sì che altri Paesi prendano la strada di uno sviluppo sostenibile.

Quali sono le implicazioni geopolitiche dei cambiamenti climatici, anche alla luce del coronavirus che ha contribuito a mettere in discussione certezze che sembravano consolidate?

Sicuramente un ruolo più profilato dell’Unione Europea nel mondo, a condizione che gli Stati membri colgano le opportunità delle sfide che hanno di fronte e non prevalgano le spinte disgregatrici degli egoismi nazionali fini a se stessi.

In secondo luogo, va impostato con serenità un nuovo rapporto con la Cina, partendo dall’esigenza di una trasparente collaborazione scientifica e da quella di una “nuova globalizzazione”. Questa non deve avere più come unico fine il profitto generato dal perseguimento ad ogni costo del libero scambio, bensì inglobare il tema del rispetto dell’ambiente come quello dei diritti sociali minimi dei lavoratori. Lo stesso dialogo va avviato con le “nuove Cine”, Paesi come l’Indonesia, il Vietnam, il Bangladesh, lo Sri Lanka, nei quali il costo del lavoro è inferiore a quello cinese e dove molte produzioni industriali occidentali si stanno spostando. Poi c’è il discorso del petrolio, come giustamente è stato rilevato, che diminuisce, anche se non da ora, l’importanza strategica del Medio Oriente. Un fenomeno che andrà governato se si vuole evitare il sorgere di nuove tensioni, a cominciare dal proliferare di una generazione intellettuale senza sbocchi professionali. Infine, nella ricerca di una globalizzazione diversa non possiamo dimenticarci o fingere che non esista la Russia. Tanto più che in campo ambientale questo Paese, con le sue grandi risorse anche naturali, ha molto da dire.

Prima di concludere, una domanda: l’Italia sarà all’altezza di questa nuova sfida che si profila in campo internazionale? Io credo di sì, a patto che vi sia un dialogo sereno e serio tra Governo, imprese e mondo della ricerca (e anche con la società civile, si pensi alla Fondazione di Slow Food per la Biodiversità); e a patto di essere in grado di dare un serio contributo di proposte, condizionato il minimo indispensabile da logiche di politica interna di breve respiro. Questo può avvenire solo con la consapevolezza che il problema non risiede, come talvolta tendiamo a dire semplificando, nella contrapposizione tra multilateralismo ed egoismo nazionale, bensì nell’essere in grado o meno di far sentire in campo internazionale le proprie ragioni, produrre soluzioni realistiche e portare avanti i propri interessi, in uno spirito che agevoli il necessario compromesso. E qui la Farnesina, ne sono convinto, ha un grande ruolo da svolgere.

Luigi Guidobono Cavalchini: (30.4.2020) la conclusione cui giunge nel suo interessante intervento il Ministro Sergio Costa circa la necessità di “una ricostruzione che faccia un grande balzo in avanti” nell’affrontare il delicato tema del contrasto ai cambiamenti climatici ed i successivi interventi di molti Colleghi suggeriscono qualche breve riflessione.

L’attuale emergenza sanitaria ha evidenziato la vulnerabilità dei sistemi economici e sociali locali di fronte a fenomeni di portata planetaria. Certamente la globalizzazione ha accorciato le distanze tra questi sistemi con la conseguenza, ad esempio, che la chiusura di una fabbrica in Cina o l’apertura di uno scalo portuale negli Stati Uniti rischiano d’averne impatti negativi anche sul Vecchio Continente. E l’aspetto più preoccupante messo in rilievo dagli interventi che mi hanno preceduto evidenziano la stretta correlazione tra

le attività antropiche e quelle catastrofali; di qui la previsione, tutt'altro che tranquillizzante, che le pandemie del tipo di quelle stiamo sopportando siano destinate ad aumentare di frequenza negli anni a venire.

Tuttavia mi chiedo se, volendo tirare qualche utile insegnamento dalla situazione attuale non sia possibile identificare opportunità di cambiamenti radicali capaci di metterci al riparo per l'avvenire da quelle ripercussioni economiche e sociali correlate appunto al verificarsi di fenomeni catastrofali. Ritengo che il riferimento al "grande balzo in avanti" auspicato dal Ministro dell'Ambiente sia comprensivo anche del fatto che in una fase di stasi dell'economia mondiale sia forse più agevole fare ricorso nel progettare la ripresa a strumenti di cambiamento radicali.

Ancora due brevi osservazioni.

Molti partecipanti a questo incontro a distanza hanno espresso serie preoccupazioni sul fatto che il crollo del prezzo del petrolio possa ripercuotersi negativamente sulla produzione d'energia da fonti rinnovabili: con la conseguenza - argomentano - di un costo dell'energia solare o eolica superiore a quello del materiale fossile. Sebbene io condivida questa preoccupazione mi sembra però che l'attuale crisi abbia evidenziato le chiare limitazioni logistiche del sistema di distribuzione del petrolio. Infatti, i tempi necessari per trasportare il greggio dai siti di estrazione ai mercati di distribuzione sono piuttosto lunghi e, attualmente, la relativa domanda, proprio a causa della pandemia, è crollata di colpo. Il petrolio ha infatti raggiunto un prezzo addirittura negativo perché oggi è necessario continuare a stoccarlo in entrata ad un costo elevato con la speranza che la domanda torni ai livelli pre-virus il prima possibile e, soprattutto, prima che il greggio stoccato venga a scadenza.

Ora, tenendo presente tutto ciò, le energie rinnovabili rappresentano un vantaggio sostanziale dal momento che la relativa produzione caratterizzata dall'utilizzo di pale o pannelli è molto più flessibile di quella del petrolio e modulabile in base alla domanda nel breve termine. I parchi eolici si possono spegnere ed accendere con relativa facilità proprio in relazione alla domanda giornaliera mentre il petrolio consumato oggi è entrato nelle filiere mondiali mesi fa aumentando notevolmente il rischio di eventi del tipo che stiamo vivendo. Sarebbe sicuramente interessante esplorare quanto un approvvigionamento energetico da fonti rinnovabili potrebbe contribuire a sviluppare mercati energetici più resilienti e flessibili mettendo in atto politiche che siano sia preventive per garantire una maggiore stabilità dei mercati in momenti di crisi, sia coerenti con la necessaria transizione a modelli di energia pulita.

Un'altra opportunità di sviluppo suggerita e evidenziata dall'attuale crisi è rappresentata a mio giudizio da una maggiore propensione verso modelli di economia circolare, in particolare in materia di rifiuti. La maggior parte delle attività di riciclo di questi materiali, siano essi solidi o liquidi, è compiuta grazie a estese filiere internazionali, oggi impattate in maniera più che significativa. I mercati dove si vende la plastica o la carta da riciclare stanno riscontrando attualmente grandi difficoltà logistiche ed operative e, di conseguenza, in molti centri cittadini le materie riciclabili sono stoccate o incenerite o messe in discarica. Ora, il ricorso a sistemi di gestione locale di questi materiali basati innanzitutto su una loro riduzione (come stiamo vedendo in questi giorni) ma anche su un loro recupero a livello locale, potrebbe aumentare la resilienza della nostra economia e ridurre nel contempo le emissioni da attività inquinanti quali il trasporto su lunghe distanze dei materiali in questione.

In conclusione, sarebbe opportuno inquadrare i temi fondamentali della ripresa delle nostre economie tenendo conto degli insegnamenti che potremmo trarre dall'attuale contesto globale, facendo leva, naturalmente, sulle opportunità che riterremo coerenti con la transizione necessaria a contrastare la crisi provocata dai cambiamenti climatici.

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 –e-mail: studidiplomatici@libero.it
<https://www.esteri.it/mae/it/ministero/associazioni/circolostudidiplomatici.html>

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

DIALOGHI DIPLOMATICI

248

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

(maggio-giugno 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
<https://www.esteri.it/mae/it/ministero/associazioni/circolostudidiplomatici.html>

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

UNIVERSITA' DEGLI STUDI
LINK CAMPUS UNIVERSITY
Via del Casale di San Pio V, 44 - 00165 Roma
Centralino: 06. 94.80.22.70
Ufficio Orientamento: 331.66.16.562
e-mail: relazioniesterne@unilink.it
www.unilink.it

DIALOGHI DIPLOMATICI

248

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

(maggio-giugno 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

- Il presente report è stato redatto con il sostegno finanziario del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ai sensi dell'art.23bis del DPR 18/1967.

- Le posizioni contenute nel presente report sono espressione esclusivamente degli autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale

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 addotti, 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 Allison¹, 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.

¹ "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 TRIPS² 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).

² 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 convinte, "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 "sovranisti" 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 propongano 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 imprevista preparazione 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 derive 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, trascinato 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 ricasazione/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 psichiatriche³ 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

³ "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 preme 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 – e-mail: studidiplomatici@libero.it
<https://www.esteri.it/mae/it/ministero/associazioni/circolostudidiplomatici.html>

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

DIALOGHI DIPLOMATICI

249

**Il Corno d’Africa tra conflitti, crescita interrotta, crisi ambientali e
sanitarie, migrazioni e interferenze esterne**

(6 luglio2020)



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
<https://www.esteri.it/mae/it/ministero/associazioni/circolostudidiplomatici.html>

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

UNIVERSITA' DEGLI STUDI
LINK CAMPUS UNIVERSITY
Via del Casale di San Pio V, 44 - 00165 Roma
Centralino: 06. 94.80.22.70
Ufficio Orientamento: 331.66.16.562
e-mail: relazioniesterne@unilink.it
www.unilink.it

DIALOGHI DIPLOMATICI

249

Il Corno d’Africa tra conflitti, crescita interrotta, crisi ambientali e sanitarie, migrazioni e interferenze esterne

(6 luglio 2020)



Tavola rotonda con la partecipazione del Direttore Centrale per l’Africa Sub-Sahariana Giuseppe MISTRETTA e dell’Onorevole Mario RAFFAELLI

e degli Ambasciatori del Circolo di Studi Diplomatici:

Paolo CASARDI, Francesco CORRIAS, Laura MIRACHIAN, Maurizio MELANI, Giuseppe MORABITO, Roberto NIGIDO, Luigi GUIDOBONO CAVALCHINI, Carlo Maria OLIVA, Stefano RONCA

- Il presente report è stato redatto con il sostegno finanziario del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ai sensi dell'art.23bis del DPR 18/1967.

- Le posizioni contenute nel presente report sono espressione esclusivamente degli autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale

Maurizio Melani: è questa la prima riunione del Circolo di Studi Diplomatici tenuta nella sua sede dopo il confinamento dovuto al COVID 19. In questo periodo abbiamo svolto due Dialoghi Diplomatici in forma scritta ai quali hanno partecipato numerosi colleghi. Credo di interpretare il pensiero di tutti i presenti nel dire che, osservando scrupolosamente tutte le precauzioni per la prevenzione, siamo ora lieti di rivederci di persona per il nostro terzo Dialogo di quest'anno, dedicato al Corno d'Africa e alla sua valenza strategica nel crocevia tra il Continente africano, il Medio Oriente e l'Oceano Indiano e quindi della via tra Europa ed Asia, nell'ambito dei temi prioritari indicati dal Ministero per le attività di ricerca e approfondimento alle quali contribuiamo. E sono particolarmente lieto che a questo nostro incontro partecipi Mario Raffaelli, ben conosciuto da tutti noi. Già Sottosegretario agli Affari Esteri per oltre cinque anni e grande conoscitore dell'Africa ove ha operato non soltanto in questa funzione, ma anche quale Rappresentante o Inviato speciale, in diversi momenti, del Governo Italiano, dell'Unione Europea e della Presidenza del G7 nella regione. Ricordiamo tra i suoi tanti incarichi quello di Coordinatore dei mediatori, per conto del nostro Governo, nel processo di pace in Mozambico, una delle non molte storie di successo della diplomazia internazionale nel Continente Africano. Da vari anni è Presidente di Amref Italia, componente italiana di una delle principali ONG che operano in Africa, di cui è anche stato Vice Presidente del conglomerato internazionale.

Sono anche lieto di avere con noi Giuseppe Mistretta, Direttore Centrale per l'Africa del Ministero e già Ambasciatore in Etiopia e precedentemente in Angola. Lo ricordo fin da quando, efficientissimo e motivato, muoveva i suoi primi passi in Carriera con Franco Corrias, allora Capo Ufficio Africa ed io suo vice.

Secondo la nostra consuetudine di avere come primo intervento introduttivo quello dell'ospite proveniente dal Ministero do subito a lui la parola. Seguiranno l'Onorevole Raffaelli, poi il Co-Presidente del Circolo Paolo Casardi e quindi gli interventi di tutti noi nel dibattito.

Giuseppe Mistretta: circa i mutamenti che stanno attraversando il Corno d'Africa, mi soffermerei in particolare sull'attuale situazione in Etiopia e sullo stallo del processo di distensione con l'Eritrea. Le incoraggianti prospettive di crescita del Paese - con una popolazione di oltre 100 milioni di abitanti - rischiano di essere compromesse dalla crisi economica causata dalla pandemia e da tensioni di vario genere, in primo luogo etniche.

Queste ultime, un tempo legate alla prevalenza della (minoritaria) componente tigrina, persistono malgrado le grandi speranze riposte nel percorso di riconciliazione nazionale avviato nel 2018 dal nuovo PM Abiy Ahmed. Egli, oltre ad aver provveduto alla liberazione di prigionieri politici e alla creazione di un nuovo "Partito della Prosperità" volto all'aggregazione di tutte le etnie del Paese, incarna nella sua persona una sintesi delle diverse componenti della società etiopica, essendo un Oromo, di religione cristiano-protestante (con padre musulmano e madre cristiana-ortodossa). Negli ultimi due anni, tuttavia, in Etiopia la situazione interna è rimasta contraddistinta da tensioni, accentuatesi ulteriormente negli scorsi giorni, con le proteste scoppiate in seguito all'uccisione del cantante Oromo Hachalu Hundessa. Si sono registrate oltre 200 vittime e, come spesso avviene in questi casi, il Governo ha decretato l'oscuramento di internet e forti limitazioni alla libertà di stampa. Il ricorso a tali metodi, già utilizzati dal precedente governo, testimonia la persistenza nel Paese di un profondo malessere, e fa comprendere perché gli stessi Oromo non siano soddisfatti delle scelte governative e considerino Abiy Ahmed, nella sua ultima deriva, più un conservatore che un riformista.

Sul piano regionale, le speranze della Comunità Internazionale relativamente al processo di riconciliazione etio-eritreo avviato con l'Accordo di pace del 2018 (che ha posto fine a 20 anni di guerra a bassa intensità), sono state a loro volta deluse. La pace non ha significato, come auspicato, un maggiore sviluppo economico e sociale per i cittadini etiopici ed eritrei. Al contrario, i posti di frontiera sono stati nuovamente chiusi e la popolazione eritrea è risultata esposta a ulteriori

difficoltà a causa del rifiuto etiopico ad accogliere nuovi rifugiati provenienti dal Paese vicino. Lo stallo del processo di pace è in gran parte riconducibile all'“imprevedibilità di Asmara, che mantiene il suo tradizionale isolamento dalla Comunità Internazionale e che, probabilmente, ravvisa una serie di rischi connessi alla prospettiva di diventare lo sbocco al mare di Addis Abeba. Altro ostacolo alla riconciliazione nazionale e regionale è rappresentato dall'“opposizione dello Stato Federato etiopico del Tigray e del suo leader Debretsion Gebremichael che, da sempre ostile nei confronti di Abiy, non ha partecipato alla riunificazione dei partiti nel Prosperity Party e si è opposto al recente differimento delle elezioni a causa della pandemia.

Naturalmente ciò ha comportato una notevole disillusione anche nella Comunità Internazionale, ed in particolare in Italia, dove la prospettiva della pace era stata accolta con molto interesse e con segni tangibili di sostegno economico e politico alla distensione (come ad esempio l'immediata visita nel Corno da parte del Premier Conte, nell'ottobre 2018).

Va anche tenuto in conto il possibile ruolo destabilizzante di una serie di attori esterni come ulteriore elemento di debolezza che si aggiunge a quelli già menzionati. L'Etiopia è stata storicamente esposta a interferenze esterne da parte di quanti avevano interesse a rendere più fragile un Paese esempio di coesistenza religiosa pacifica e dotato di un notevole potenziale demografico, militare, politico ed economico. I "nuovi attori" in Africa (Turchia, Emirati, Arabia Saudita, Qatar, Russia etc) operano nel Continente con agende nascoste e per finalità spesso ricollegabili ad un expansionismo mercantile, e religioso, che differiscono dall'atteggiamento dell'Occidente e dell'Europa.

In questo contesto, particolarmente delicata appare la questione della diga GERD, il cui riempimento – e conseguente produzione di elettricità per il superamento del deficit energetico etiopico – Addis Abeba intenderebbe avviare a luglio, con la ferma opposizione egiziana. I tentativi egiziani di rimandare e ostacolare il riempimento della diga, oltre ad essere basati su accordi internazionali dei quali l'Etiopia non è parte, si fondano sul timore di una riduzione della portata delle acque del Nilo, sebbene Il Cairo continuerebbe a disporre del 90% delle acque del fiume durante la fase del riempimento (gli etiopici si limiterebbero a utilizzarne il 10%). La questione resta aperta: l'iniziativa diplomatica dell'Unione Africana attualmente in corso si dovrebbe concludere a breve. Appare invece improbabile l'adozione da parte del CdS dell'ONU di una risoluzione avente ad oggetto la disputa, auspicata dall'Egitto, ma contestata da Addis Abeba, la quale nega che il tema del funzionamento della diga rientri nell'ambito della sicurezza internazionale, considerandolo piuttosto un argomento attinente allo sviluppo.

Mario Raffaelli: ringrazio per l'occasione che mi è data di rivedere tanti amici. La mia attività con gli Esteri è stata lunga, prima come Sottosegretario e poi in qualche modo come “diplomatico di complemento” Cercherò di descrivere un'evoluzione che vi è stata nel Corno d'Africa e che in parte ho vissuto.

Come ricordava Maurizio, dal 2003 al 2009 fui inviato speciale italiano per due diversi governi. E poi continuai a seguire con varie funzioni le vicende della Somalia in particolare e del Corno d'Africa in generale. Do per scontante l'importanza strategica di quest'area come punto d'incontro tra il mondo africano e il Medio Oriente, il rilievo del Mar Rosso e del Canale di Suez, il tema migratorio. E' interessante vedere come vi sia stato un cambiamento drammatico e in negativo nel corso di questi anni. Quando ripresi ad occuparmi della regione nel 2003, notai una situazione di evoluzione positiva tendente verso una stabilità regionale. Nel 2004 ebbero luogo due conferenze di pace a Nairobi: sulle Somalia e sul Sud Sudan, in sostanza le prime iniziative dell'Unione Africana nata nel 2002 che vide la dinamica nascita di una nuova struttura continentale basata su sub regioni (l'IGAD per il Corno d'Africa) come attori decentrati dell'Unione. Importante era il ruolo dell'IGAD Partners Forum, a quel tempo con presidenza italiana, con il compito di coordinare le azioni della comunità internazionale e dei paesi della regione in particolare sulla Somalia e sul Sud Sudan dove vi era un protagonismo americano e norvegese.

Tutto ciò non significava che non vi fossero tensioni tra i vari paesi sul piano politico.

L'Etiopia godeva di un ruolo di super potenza regionale, bilanciato comunque dall'attivismo del Kenya, che ospitò a Nairobi le conferenze di pace su quelle due situazioni di crisi, e dalle posizioni dell'Uganda. La comunità internazionale era in qualche modo in grado di gestire questo genere di tensioni. Nel 2004 si concluse a Stoccolma la conferenza sulla questione somala con l'impegno di Italia e Svezia a convocare insieme una conferenza dei donatori. In quell'occasione proposi di creare una Troika formata da IGAD Partners Forum, Nazioni Unite e Unione Africana per la trattativa con il governo provvisorio che avrebbe poi guidato la transizione insieme all'ONU.

In quel periodo c'era poca presenza di interferenze negative esterne. Gli Stati Uniti erano tuttavia poco interessati all'institutional building in Somalia e si concentravano sugli aspetti militari della guerra globale al terrorismo e soprattutto sulla caccia agli attentatori alle ambasciate di Dar es Saalam e Nairobi di alcuni anni prima.

Nel 2005 il governo somalo transitorio si insediò a Giohar nell'attesa del suo trasferimento a Mogadiscio. Si concluse quindi anche la conferenza sul Sudan nella quale fu decisa l'indizione di un referendum al termine di un periodo transitorio.

Tutto ciò determinò un clima di ottimismo per una prospettiva di stabilità, crescita e superamento della drammatica situazione degli anni precedenti. I conflitti di quegli anni erano a bassissima intensità legati a problemi clanici a seconda delle zone. Vi era in Somalia un processo di istituzionalizzazione con diversi gradi di raffinatezza a seconda dell'omogeneità clanica nelle diverse zone. Il Somaliland aveva dichiarato la propria indipendenza che non era però riconosciuta internazionalmente. Il Puntland un'autonomia di Stato federato nell'ambito di uno Stato federale somalo. In alcune zone più turbolente del centro sud si formarono sorte di governatorati locali riconosciuti dalle popolazioni. L'unico luogo dove non si riuscì ad avere una stabilità fu Mogadiscio perché in mano ai signori della guerra che controllavano la città su base clanica.

In precedenza, nel 1991 dopo la caduta di Siad Barre, ero stato inviato dal Ministero degli Esteri insieme all'Ambasciatore Sica alla conferenza che doveva ricomporre lo scontro tra i due leaders rivali Ali Mahdi e Aidid, seguito dall'intervento di una forza delle Nazioni Unite che non riuscì a realizzare i suoi obiettivi di stabilizzazione del paese.

Quando nel 2003 fui richiamato ad occuparmi di Somalia quale inviato speciale del governo italiano, trovai la presenza di 11 subclan della tribù degli Hawiye, incapaci di mettersi d'accordo sul controllo della città.

Oggi, dopo 15 anni di sostegno internazionale, con l'impegno di ingentissime risorse finanziarie, i 24 mila soldati di forze africane impegnati a garantire la sicurezza, la presenza di contractors americani e non solo e l'uso massiccio già a partire dall'Amministrazione Obama di droni per l'uccisione mirata di esponenti jihadisti Shabbab, il terrorismo non è stato debellato. E' stato piuttosto esportato in Uganda, Kenya e lungo la costa tanzana arrivando addirittura nel nord del Mozambico.

Nel 2016 ho avuto l'incarico da parte dell'Unione Europea di advisor del presidente del Parlamento somalo Jawari per l'elaborazione della costituzione. Ne uscì un prodotto decente ma inconsistente rispetto alla realtà sul campo con cinque Stati federati e un governo centrale che controllano autonomamente parti del territorio ma non collaborano tra loro in un contesto di non chiarezza riguardo all'uso delle risorse naturali. Sono entità molto deboli a causa di tensioni interne e di interferenze esterne con finalità contrastanti.

Eppure quando anni prima si iniziò a parlare di intervento militare dell'Unione Africana, fu stabilito come principio portante che gli Stati confinanti non dovevano interferire con proprie agende contrapposte negli affari interni Somali. Cosa che non si è verificata.

Di fronte a questi fatti ci era stato chiesto aiuto insieme al presidente Prodi durante una nostra partecipazione ad una conferenza dell'Unione Africana.

A suo tempo avevo avuto un personale rapporto di amicizia con il Primo Ministro etiopico Meles Zenawi e con il Ministro degli Esteri Seyoum Mesfin, incrinatosi quando criticai le modalità dell'intervento militare etiopico in Somalia, ma che si ricompose allorché essi si resero conto degli effetti della loro azione. Essi chiesero quindi di nuovo aiuto all'Italia.

Oggi sono gli Emirati Arabi ed il Qatar ad essere molto presenti e a chiedere allineamenti dalle diverse entità locali alimentando dissapori interni.

Riguardo all'Etiopia di cui ha già ampiamente parlato il Direttore Mistretta va tenuto presente che quando regimi autoritari com'è in sostanza quello etiope avviano un processo di riforme si trovano di fronte a contraddizioni di difficile gestione. Il nuovo primo ministro Ahmed Abiy ha formato un nuovo raggruppamento politico in sostituzione del vecchio EPRDF dal quale sono rimasti fuori i nazionalisti amara, tigrini ed oromo che chiedono più diritti e più poteri rispetto a quanto rivendicano le rappresentanze di questi gruppi etnici nell'ambito della nuova compagine politica. Tale tensione è alimentata dal rinvio a causa del COVID 19 delle elezioni che i tigrini ed altri continuano a pretendere che si svolgano in agosto.

Lo stesso processo di pace con l'Eritrea avviato da Abiy è visto negativamente dal gruppo dirigente tigrino da anni nemico di quello eritreo malgrado le loro comuni identità etniche e linguistiche.

In Eritrea il processo non ha peraltro avuto effetti positivi interni e non ha intaccato la rigidità del regime.

Nel Sud Sudan il presidente Al-Bashir è stato rimosso, facendo iniziare così un processo di transizione difficilissimo influenzato fortemente dagli Emirati che assieme all'Egitto e all'Arabia Saudita chiedono allineamenti anti Islam politico senza fare distinzioni tra Fratelli Musulmani e terrorismo islamista.

Ho conosciuto personalmente un braccio dei Fratelli Musulmani in Somalia il cui leader ha gestito per vent'anni l'università di Mogadiscio con uno statuto che prevedeva che il 30% dei laureati fossero donne e che non è mai stato coinvolto in attacchi terroristici.

Il terrorismo ha trovato terreno fertile dopo che decine di migliaia di persone sono state messe sul lastrico e 4 mila uccise senza processo.

Il Kenya è rimasto relativamente stabile. Ma dopo che a lungo non è stato toccato da attentati perpetrati da somali pur presenti in gran numero nel paese, anche qui vi sono poi stati attacchi terroristici con centinaia di vittime.

Nel Sud Sudan, per calamità naturali e contrasti interetnici si contano 2 milioni e 200 mila persone uscite dal paese e 1,7 milioni di sfollati interni.

Bisognerebbe isolare gli elementi endogeni di queste crisi.

In Sudan, conclusosi l'accordo di pace del 2005, i 5 anni della transizione secondo logiche essenzialmente imposte dall'esterno sarebbero dovuti servire a convincere il Sud che era preferibile restare unito al Nord. Ma soprattutto dopo la morte di Garang tutto ciò non era più realizzabile lasciando così una situazione piena di punti irrisolti a causa di un'imposizione forzata della sua conclusione.

In tutta la regione vi sono aspetti di carattere transnazionale provenienti dal Medio Oriente e rappresentati dall'esportazione dello scontro all'interno del mondo islamico che si è manifestato in Siria, in Yemen e in Libia in diverse forme, dalle ricorrenti spinte popolari al cambiamento iniziate con le primavere arabe e dalle reazioni delle monarchie conservatrici a queste ultime. Se non si affrontano queste situazioni, non si potrà arrivare a condizioni sostenibili di stabilità.

Una parola va detta sulla "guerra globale al terrorismo". Il caso somalo è emblematico e dovrebbe essere studiato come paradigmatico per capire una serie di altre situazioni simili.

Le Charities islamiche e le Corti di cui erano espressione in Somalia si occupavano di tutto in assenza di un governo centrale ottenendo ampi consensi popolari.

L'assenza di governo centrale permise anche lo sviluppo di un'economia priva di interferenze e regole statali. Vi fu pertanto un'esplosione di attività economiche con sede legale a Dubai, controllate da uomini d'affari somali felici dell'assenza di uno Stato che permetteva loro di importare ed esportare senza imposizioni fiscali. Essi erano però interessati ad un ordine interno favorendo un'alleanza con le corti islamiche a scapito dei warlords appoggiati dagli americani per contrastarle.

Non si vedevano più per le strade persone armate ed il consenso popolare era in costante crescita.

Nel 2005 la prima azione degli jihadisti Shabbab fu la dissacrazione del cimitero italiano di Mogadiscio ad opera di un gruppo di circa 300 miliziani su 3000, rappresentati nel Consiglio delle corti (Sciura) da 8 membri su 80. Come gesto riparatore si andò poi a Nieri in Kenya con il presidente del governo transitorio a depositare una corona di fiori sulla tomba di Amedeo d'Aosta.

Anni dopo gli americani accettarono di mettere al governo le stesse persone con cui si erano rifiutati di trattare quando era invece il momento giusto per isolare gli estremisti.

Gli Shabbab avevano infatti acquisito a loro volta consenso popolare mettendosi al servizio degli emarginati riuscendo così ad espandersi.

Ricordo che sull'esigenza di comprendere la situazione nella sua complessità senza semplificazioni nelle quali diverse componenti venivano semplicisticamente equiparate ai Talebani vi era piena convergenza di vedute sia con il Sottosegretario Mantica del Governo Berlusconi che con la Sottosegretaria Sentinelli nel Governo Prodi.

Paolo Casardi: insieme all'Ambasciatore Melani abbiamo concordato sull'opportunità, quest'anno, di un Dialogo sul Corno d'Africa, a causa della sua importanza dal punto di vista strategico, delle forti tensioni politiche ancora esistenti sia pur in modo diverso da una parte e dall'altra di Bab el Mandeb, nonché delle varie situazioni rimaste irrisolte ed infine della drammaticità di alcuni eventi naturali verificatesi nell'area. Inoltre, grazie anche alla comune sensibilità che entrambi nutriamo verso il continente africano, desideravamo sottolineare come il Corno d'Africa abbia acquistato in questo nuovo millennio una dimensione nuova, particolarmente sul piano dello sviluppo economico e quello delle Institutions building, non al pari dell'Africa australe o occidentale, anche per le crisi che ancora lo travagliano, ma comunque con qualche recente progresso da registrare. Ci è quindi sembrato che fosse nuovamente tempo per il Circolo di Studi Diplomatici di dibattere questi temi, tenendo anche presenti le responsabilità e la conoscenza di quell'area che ci derivano dalla lunga esperienza coloniale, avviata praticamente, almeno sul piano delle dichiarazioni di intenti all'interno e all'esterno del Paese, con l'apertura del Canale di Suez nel 1869, a otto anni dall'unificazione nazionale e conclusasi con il secondo conflitto mondiale, a parte il mandato dell'ONU conferitoci per l'Amministrazione fiduciaria della Somalia dal 1950 al 1960. Nella esperienza africana nazionale, va comunque compresa la successiva intensa cooperazione italiana allo sviluppo in tutta quell'area sempre considerata dai nostri successivi governi come prioritaria e la presenza in loco, prolungatasi molto tempo dopo la guerra mondiale, di importanti collettività italiane.

Vorrei a questo proposito salutare anch'io i nostri due "guest speakers" di oggi. Due protagonisti delle relazioni italo-africane che da quasi quaranta anni, l'On. Mario Raffaelli e da oltre trenta il Min. Plen. Mistretta, onorano la politica italiana e la Farnesina con la loro opera in favore del continente africano e delle sue relazioni con il nostro Paese.

Il Corno d'Africa, così come il Mediterraneo e il Medio Oriente (dei quali il Corno è un prolungamento geografico), data la sua proiezione da un lato verso il cuore del continente africano e dall'altro verso il Canale di Suez oppure verso l'Oceano Indiano, coinvolge pienamente l'interesse delle medie potenze regionali, a sud, come a nord dello stretto di Bab el Mandeb, nonché quello delle grandi potenze globali, che sono tutte attive e presenti, per lo più con proprie basi militari di appoggio. In tempi in cui le grandi potenze globali, USA e URSS, cercavano costantemente di mediare le situazioni di tensioni locali suscettibili di mettere in pericolo l'equilibrio fra i blocchi e quando il multilateralismo era considerato essenziale a tali fini, una situazione come quella odierna del Corno avrebbe certamente potuto comportare utili sinergie e tentativi di mediazione. Oggi che i principi regolatori del multilateralismo sono ribaltati dagli stessi protagonisti di ieri, questo tipo di situazioni rischia, come già succede in Mediterraneo e Medio Oriente, di profilarsi come irrisolvibile, aprendo così la via ai conflitti.

Tuttavia, qualche elemento di ottimismo potremmo nutrirlo, tenendo conto proprio delle differenze della situazione in Mediterraneo e Medio Oriente e quella esistente nel Corno. Nel primo caso, più che la virulenza dei diretti contendenti, ha contribuito a peggiorare la situazione

l'arroganza e la determinazione delle medie potenze regionali, che hanno mostrato un'assertività e in vari casi un'aggressività che non avevano mai avuto il coraggio di mostrare ai tempi della guerra fredda. Inoltre, le potenze globali, prendendo apertamente parte, nell'area Mediterranea "allargata", per questa o quella fazione coinvolta nei conflitti, hanno perso la possibilità e il prestigio per ergersi a mediatrici delle varie situazioni conflittuali. A sud di Bab el Mandeb, invece, si è dimostrato anche recentemente come alcune situazioni senza apparente soluzione come quella in Sud Sudan o la guerra tra Etiopia e Eritrea hanno potuto avere un'evoluzione positiva. Inoltre, le tre potenze globali, Stati Uniti, Russia e Cina, sono meno coinvolte direttamente nelle tensioni regionali e più disponibili ad esercitare quel ruolo positivo che dovrebbe essere la regola, salvo quando vengano minacciati direttamente gli interessi nazionali di Washington, Mosca, o Pechino. Se ciò è vero, dovrebbe essere possibile compiere ulteriori progressi per la pacificazione del Corno, consentendo in primis quello che è diventato una priorità irrinunciabile per tutte le Nazioni nell'epoca della globalizzazione, in particolare in prossimità di uno snodo fondamentale come il Canale di Suez, e cioè la libertà di navigazione. Una volta ridimensionato quest'ultimo fenomeno ad una mera attività piratesca di popolazioni costiere (nel museo della Marina a Venezia, c'è una lancia a vela sequestrata da un'unità navale italiana attorno al millenovecentoventi, appartenente a pirati somali), senza implicazioni politiche e senza usi strumentali della pirateria, quali finanziamento del terrorismo, ecc., rimangono tuttavia alcuni grossi problemi, come la legittimità del Somaliland e del Puntland, la prepotenza dei "signori della guerra" in Somalia, la piaga del terrorismo nello stesso Paese. Mi rivolgo quindi alla grande esperienza dei cortesi ospiti per cercare di capire insieme se quanto da me prima rilevato, cioè la differenza tra le crisi dell'area Mena e quella del Corno d'Africa è tale da fare sperare per quest'ultima (il Corno) un cammino più agevole verso la pace. Vorrei anche chiedere in quest'ultimo caso, quali potrebbero essere le mosse necessarie da parte italiana o dell'Unione Europea in vista di una Conferenza "di scopo" e cioè di ristabilimento della pace in Somalia, o addirittura pensando a una Conferenza Generale per la pace nell'area. Un Corno d'Africa pacificato potrebbe fare guardare con maggiore ottimismo anche alla regione geograficamente a nord di Bab el Mandeb ed in particolare allo Yemen.

Maurizio Melani: negli anni ai quali ha fatto riferimento il Presidente Raffaelli la situazione era effettivamente molto diversa da quella di oggi. Gli attori occidentali, e tra questi l'Italia, anche quale Presidente dell'IGAD Partners Forum, e l'UE avevano un ruolo di primo piano sotto il profilo politico. L'azione di Raffaelli era coordinata con il Commissario allo Sviluppo Michel, con il Capo di Gabinetto del Presidente Prodi che aveva promosso l'Africa peace facility per il sostegno alle attività di gestione dei conflitti dell'Unione Africana e delle Organizzazioni sub-regionali, e con i principali partners europei. Delle difficoltà di comprensione in quel momento con gli Stati Uniti in Somalia e delle loro conseguenze egli ci ha appena parlato. Negli anni successivi, alcune modalità con cui è stata condotta la lotta al terrorismo, al di là delle eliminazioni fisiche di esponenti di organizzazioni jihadiste con i loro effetti collaterali, hanno anche aperto spazi all'azione delle forze più estremiste, ed in Medio Oriente hanno favorito le condizioni in cui si sono ampliate quelle spaccature nell'ambito del mondo sunnita che sono poi state esportate anche in Africa, ove l'asse Arabia Saudita-Emirati-Egitto è ovunque contrapposto a quello Qatar-Turchia. In Siria, come in Libia e come in Somalia ed altri paesi del Corno d'Africa e altrove. E questo in aggiunta alla esasperazione dello scontro con l'Iran.

Altre potenze hanno progressivamente assunto una capacità di esercitare influenze mobilitando risorse finanziarie, sostegno e forniture militari all'interno di conflitti locali, soft power di tipo religioso ed impegno politico-diplomatico. E' evidente ad esempio quanto sia stato determinante il ruolo di Arabia Saudita ed Emirati nell'accordo di pace tra Etiopia ed Eritrea del 2018, con la prospettiva di ingenti realizzazioni portuali, logistiche e di penetrazione economica e politica.

In questo quadro anche la Russia, dal cerchio esterno come è stato definito, ha ripreso ad esercitare un ruolo, assai evidente in Medio Oriente, ma anche, finora con minore visibilità, nel Corno d'Africa ove Mosca ha una lunga tradizione di presenza, prima e durante la fase sovietica.

Un'altra crescente presenza, come sappiamo e come è stato evidenziato, è quella della Cina, soprattutto in Etiopia, ove investe non soltanto nel settore primario e nelle infrastrutture, ma anche in quello manifatturiero, nonché nei due Sudan. Sono d'altra parte questi investimenti, accanto a quelli provenienti da alcuni paesi occidentali, tra i quali l'Italia, e dal Golfo, che hanno favorito il forte tasso di crescita dell'economia etiopica registrato negli scorsi anni, ora messo in pericolo dal coronavirus e dalle azioni di destabilizzazione contro il Primo Ministro Abiy che ha in buona parte alterato equilibri interni di cui egli sta pagando le conseguenze in un contesto di ricorrenti tensioni etniche. Il tutto sullo sfondo del conflitto tra Etiopia ed Egitto riguardo alla grande diga sul Nilo Azzurro, acuitosi con l'approssimarsi dell'annunciato avvio da parte dell'Etiopia del riempimento del bacino per la produzione di energia elettrica e dai contrasti sui tempi di tale riempimento e sulla sua gestione, per il cui superamento si sta adoperando l'Unione Africana. Anche qui si profilano i soliti allineamenti. Emirati e altri paesi arabi con l'Egitto ove si è recentemente recato il Presidente eritreo Isayas Afeworki che ha offerto buoni uffici ma ha lamentato inadempienze etiopiche nell'attuazione dell'accordo di pace affermando anche che la diga è eccessiva per i bisogni dell'Etiopia. La Turchia, che quale paese a monte del Tigri e dell'Eufrate ha posizioni per vari versi analoghe a quelle dell'Etiopia, ha ricevuto emissari etiopici ed in Somalia sostiene componenti più vicine di altre ad Addis Abeba.

Vi può essere di nuovo uno spazio per la ripresa di un ruolo politico dell'Europa ed in particolare dell'Italia? La volontà espressa dalla Presidente Von der Leyen di far assumere all'Unione una dimensione geopolitica di fronte alle sfide che la circondano, e l'annunciata priorità che si intende attribuire all'Africa per le molteplici ragioni che conosciamo, sembrerebbero poter andare in questa direzione, in linea con analoghe affermazioni della Cancelliera Merkel, del Presidente Macron e del Presidente del Consiglio Conte. Anche qui, come altrove, una intesa non sempre facile tra Italia, Francia e Germania è necessaria, senza trascurare il tradizionale interesse dei paesi nordici alla regione. Con la Francia ci siamo frequentemente scambiati favori nei decenni precedenti nelle rispettive aree africane di interesse, e Parigi ha ad esempio sostenuto la nostra azione in Somalia e nel processo per la cessazione delle ostilità tra Etiopia ed Eritrea che portò nel 2000 agli accordi di Algeri. In Somalia e nel sostegno alle attività di stabilizzazione di forze africane, l'Italia è presente in prima fila assieme ad altri paesi europei nel quadro di iniziative dell'UE. Ma questo impegno non si traduce oggi in un ruolo politico significativo, svolto invece come abbiamo visto da Turchia e paesi del Golfo. Tra gli europei vi possono essere concorrenzialità nella ripartizione delle risorse tra le aree di proprio prioritario interesse, ma nel Corno d'Africa, come e forse più che altrove, gli interessi comuni a condizioni di stabilità, sicurezza e sviluppo sostenibili dovrebbero essere prevalenti consentendo così di poter affrontare in modo adeguato le molteplici sfide che da quest'area provengono.

Stefano Ronca: un sincero ringraziamento al Presidente Raffaelli e al Ministro Mistretta per le loro appassionanti e appassionate presentazioni. Prima di soffermarmi su alcuni aspetti del Corno d'Africa, vorrei svolgere una considerazione generale sul continente africano e congratularmi vivamente con Giuseppe Mistretta per il suo recente libro "Le vie dell'Africa". E' auspicabile che gli stereotipi occidentali su quel continente vengano sfatati da chi conosce realmente l'Africa come Giuseppe. Nella mia carriera ho servito in Libia, un Paese che ha avuto, con Gheddafi, ambizioni di leadership in Africa ma certo poco rappresentativo della realtà africana. Solo recentemente, come Segretario Generale per gli Affari Esteri dell'Ordine di Malta, ho iniziato a visitare l'Africa a sud del Sahara. Molti dei luoghi comuni che avevo inconsapevolmente assorbito si sono dissolti. In questi ultimi anni, ho ricavato dai miei viaggi l'immagine di un continente africano dinamico, abitato da una popolazione giovane, sana, mobile, creativa, dotata di risorse umane e materiali inaspettate per un occidentale che non abbia conosciuto direttamente l'Africa. Un continente che, come scrive Prodi parafrasando Mistretta, "riguarda tutti noi europei e specialmente noi italiani non solo per la prossimità geografica o per le questioni migratorie ma anche per le vicende storiche e le tradizioni profonde che ci legano al continente che ci sta di fronte".

Circa il Corno d'Africa, tema più specifico del nostro incontro, vorrei soffermarmi sulle implicazioni che la disponibilità e la gestione delle risorse idriche nella regione, specialmente quelle legate alla costruzione della grande diga GERD alla quale accennava il Ministro Mistretta, costruita dall'Etiopia sul Nilo Blu ai confini con il Sudan. Una diga la cui costruzione, iniziata nel 2011, è completata oggi all'80% e sarà in grado di erogare 6000 megawatt di energia elettrica (più di quanto tutta l'Etiopia può produrre oggi) di una dimensione che oltrepassa l'estensione di Londra interamente autofinanziata dall'Etiopia con un investimento di 6 miliardi di dollari. Le conseguenze politiche della manovrabilità da parte di uno Stato di una risorsa vitale come l'acqua in una regione dove vivono 250 milioni di persone, vanno bene al di là del Corno d'Africa.

L'acqua è oggi fonte di pericolosi conflitti in molte parti del globo. Gli accordi sul Nilo del 1929 e del 1959 (questi ultimi attribuivano 70 miliardi di metri cubi di acqua all'Egitto, 19 al Sudan e neppure menzionavano l'Etiopia) sono obsoleti. Il Primo Ministro etiope Aby Ahmed ha affermato di voler iniziare da ora il riempimento delle riserve idriche etiopi per non lasciar passare la stagione delle piogge. Il Presidente egiziano Al-Sisi ha dichiarato il mese scorso di essere pronto "a difendere con l'esercito la sicurezza del proprio Paese" e la televisione ha trasmesso immagini dell'aviazione egiziana in attesa dell'ordine di alzarsi in volo per colpire la diga. Quella etiope ha mostrato lo schieramento delle batterie anti aeree a difesa della diga stessa. Chi può affermare che non sia vitale per l'Egitto un fiume che fornisce al suo popolo oltre il 90% delle sue risorse idriche? I negoziati trilaterali fra Addis Abeba, Il Cairo e Khartoum, in corso da 9 anni sulla gestione dell'acqua del Nilo sono ad un punto morto. Essi si sono arenati su due aspetti principali: la ripartizione idrica in caso di siccità ed il pericolo di catastrofe, che minaccia sia il Sudan che l'Egitto, in caso di cedimento della diga. L'Etiopia infatti resiste all'idea di essere controllata da Paesi e meccanismi esterni. Inoltre, gli attori interessati all'acqua del Nilo non si limitano a Egitto, Sudan ed Etiopia. Washington in febbraio è entrata nella mediazione con una curiosa configurazione negoziale che, come accennava Mistretta, comprendeva accanto a Trump il Segretario del Tesoro e la Banca Mondiale. Gli etiopici sono stati messi sotto pressione dagli Stati Uniti affinché firmassero un accordo percepito dai primi come favorevole al Cairo e, minacciati di sanzioni, hanno abbandonato i negoziati. Cosa motiva l'atteggiamento americano di indulgenza nei confronti dell'Egitto? Washington cerca probabilmente il sostegno del Cairo per il suo piano in Medio Oriente nel momento in cui Israele ha annunciato il suo programma di annessione dei territori palestinesi. Ma chi conosce gli etiopici sostiene che le pressioni esterne esercitate in forma così diretta su Addis Abeba non possono che produrre effetti opposti a quelli auspicati dalla Casa Bianca generando pulsioni nazionaliste in una fase di disgregazione interna del Paese alimentata dal Gruppo Oromo che si oppone al governo di Aby.

L'Egitto soffre di difficili condizioni economiche aggravate dalla pandemia del Covid19. Inoltre, ai suoi confini occidentali, l'alleato libico Haftar è in progressiva perdita di influenza. Inoltre esponenti della Lega Araba hanno dichiarato che l'acqua del Nilo è un tema di interesse per la sicurezza nazionale araba. Il Consiglio di Sicurezza ONU, investito del contenzioso dalle parti interessate, sembra invece orientarsi verso l'attribuzione di un ruolo più incisivo dell'Unione Africana, presieduta oggi dal Sudafrica, per la ricerca di un accordo. Una lettera inviata dal Ministro degli Esteri egiziano al Presidente del Consiglio di Sicurezza il 29 giugno contiene un progetto di risoluzione del Consiglio stesso che fa riferimento all'Unione Africana e sollecita un monitoraggio dei negoziati da parte del Segretario Generale delle Nazioni Unite. Potrebbe essere un segnale di apertura da parte egiziana volto a prevenire la decisione unilaterale etiopica di iniziare un accumulo delle riserve idriche nel GERD. C'è davvero da augurarsi che la reazione etiopica a tale proposta la induca alla riapertura dei negoziati. Gli esiti di un conflitto sarebbero disastrosi ed incoraggerebbero il coinvolgimento di altri attori globali con effetti imprevedibili. Di fronte a questa crisi, assistiamo ad una Cina silenziosa. Ma sappiamo quanto essa sia presente ed interessata ad ogni evento africano. E conosciamo anche la sollecitudine della Russia ad occupare spazi nuovi ed a fornire armi a uno o all'altro contendente. Non vi è molto da sperare, nel breve termine, in un ruolo attivo dell'Europa, tuttora priva di una politica estera e di sicurezza comune. Ad una mia

domanda circa le azioni in corso da parte dell'Italia, in relazione alle attuali vicende nel Corno d'Africa, un responsabile politico della Farnesina ha risposto che "l'impegno politico e le sollecitazioni italiane presso i partner europei per sollecitare una più incisiva presenza dell'Europa regione sono costanti". La mia riflessione a questo punto sembrerà banale: ma cosa può un'Europa divisa, soggetta, all'interno dei suoi paesi membri a continue schermaglie parlamentari ed in evidente deficit di governance, di fronte ad attori internazionali i cui governi sono in grado di mobilitare cinicamente forze militari (Russia e Turchia), risorse finanziarie e tecniche (Cina) leadership politica - quando decidano di esercitarla - (USA)?

Gli interessi dell'Italia nel Corno d'Africa sono storici ed in questa vicenda dell'acqua molto concreti, se non altro, per il coinvolgimento di una grande impresa italiana nella costruzione della diga. Ma è poco credibile proporsi come attori rilevanti se non si è disponibili ad investire risorse adeguate. E questo aspetto ci riguarda, non solo per il Corno d'Africa ma anche per la più estesa regione del Sahel che, come fa efficacemente notare Mistretta nelle "Vie dell'Africa", " si va configurando a seguito della crisi libica, come la frontiera Sud dell'Europa". L'Italia, egli afferma, è "uno dei paesi maggiormente interessati affinché si rafforzi il cosiddetto argine saheliano".

Se l'Europa non intende agire come entità coesa è pertanto auspicabile l'associazione ed il sostegno dell'Italia ad iniziative di sicurezza militare e/o di sviluppo (G5 Sahel, Coalition pour le Sahel) con la Francia, partner con il quale esistono oggi in quella regione maggiori motivi di convergenza che di competizione.

Laura Mirachian: La storia recente

“...Il caposaldo etnico fissato dalla Convenzione, oltre ad essere assolutamente imperfetto per mancata conoscenza delle popolazioni, era soggetto a continui mutamenti di sede delle popolazioni stesse, le quali, per ragioni di nomadismo si spostavano, come si spostano e continueranno a spostarsi, traendo dietro i loro movimenti la linea stessa della frontiera...”. Così la **Circolare segreta n. 400 del Regio Governo della Somalia ‘Direttive per oltre confine’ nel 1932**. Descriveva in modo critico la Convenzione Italia-Etiopia del 1908 che aveva “molto approssimativamente” tracciato la linea di confine “in regioni pressoché sconosciute”, sulla base di una altrettanto approssimativa mappa del 1897 del Service géographique de l’Armée. Sorgenti acquifere e tragitto dei fiumi Giuba e Scebeli erano state oggetto di un faticosissimo negoziato con Menelik. Fu infatti in quest’area che nel 1977, complici le dinamiche della Guerra Fredda, si scatenò tra Etiopia e Somalia la guerra dell’Ogaden, che segnò l’inizio della fine di Siad Barre. Il negoziato coinvolse, fin dal 1894, anche il Sultano Osman Mahmud potente sovrano della Migiurtinia, oltre che il Regno Unito per la delimitazione del Somaliland.

Due gli aspetti che vengono in rilievo. Il primo riguarda le difficoltà di tracciare un confine nel complesso scenario etnico dell’area e l’importanza delle **risorse d’acqua**, che per decenni impegnarono i negoziatori nel tentativo di conciliare gli interessi degli agricoltori etiopi e quelli dei nomadi somali. Il secondo, la **presenza dell’Islam in Somalia**, che segnala la consolidata influenza in zona, politica e commerciale, in particolare di Egitto e Paesi del Golfo. Influenza che trovava invece maggiori, ma non insormontabili, ostacoli nella millenaria cristianità, e nelle antiche commistioni con l’ebraismo, del solido impero di Etiopia. La presenza arabo-islamica in Somalia retrocesse con il colonialismo europeo ma rimase sottotraccia, e riaffiorò, pur sempre in versione africana, quando alle bananiere del monopolio italiano verso Trieste si sostituirono i commerci delle mandrie somale attraverso il Mar Rosso e le schiere dei migranti in cerca di miglior fortuna sulle sponde della penisola arabica. Negli anni, si era intanto consolidata l’**influenza dell’URSS**, che costruì il porto di Berbera e insediò una base militare a Hargeisa (nord Somalia) e divenne referente primario dell’Etiopia di Menghistu.

L’attualità

Oggi, che il Corno d’Africa ha acquisito ben altra rilevanza a misura dell’incremento esponenziale di interessi economico-strategici, l’area, epicentro Gibuti (detta “caserma del mondo” per la fitta presenza di basi militari straniere), è di fatto la piattaforma su cui puntano tutti coloro

che intendono garantirsi la libertà di navigazione nel Mar Rosso e/o aspirano al controllo del Grande Medio Oriente prospiciente il Mediterraneo.

Abbiamo cercato di razionalizzare le dinamiche odierne nell'area arabo-africana identificando tre circuiti, protagonisti interni, regionali, internazionali, ed interazione tra i medesimi. In realtà, dovremmo realisticamente riconoscere uno schema più semplice, **protagonisti regionali che avanzano, protagonisti occidentali che arretrano**. Tra questi, anzitutto gli Stati Uniti, con la nota rinuncia al ruolo di gendarmi del mondo, ma anche gli Europei che hanno ormai accantonato la direttrice coloniale. Restano per l'Occidente due grandi obiettivi, il contrasto al terrorismo e soprattutto la libera navigazione nel Mar Rosso, che giustifica appunto i presidi militari a partire da Gibuti.

Il Presidente Raffaelli e il collega Mistretta, che ringrazio, ci hanno descritto questa dinamica. In particolare, l'avanzata di potenze regionali quali Egitto, Emirati, Arabia Saudita, Qatar, Turchia, a loro volta in contrasto circa il cosiddetto Islam politico. Senza contare l'immancabile Russia e il „nuovo arrivato“ per eccellenza, la Cina. La fragilità dei contesti economico-sociali, le paci incompiute, le tregue violate, le diatribe interetniche, la difficile transizione verso nuovi assetti istituzionali, i contenziosi vecchi e nuovi sulle risorse idriche (di recente la maxi-diga Gerd), e non ultimo il contagio delle „primavere arabe“ e l'estremismo jihadista sono tutti fattori che offrono occasione di interferenze, alimentando un intreccio apparentemente inestricabile. Essendo il Corno d'Africa il prolungamento geografico del Mediterraneo e Medio Oriente, dice Raffaelli, i conflitti locali rischiano di profilarsi come irrisolvibili. Rischiano, perché Raffaelli immagina possibile la presa in carico dei problemi locali da parte della comunità internazionale, magari in una Conferenza Generale per la pace in area.

Le prospettive.

Una Conferenza Generale di pace, con il coinvolgimento delle Nazioni Unite e delle Organizzazioni Africane di riferimento, è un'ipotesi che scaturisce dal comune interesse di Europei e grandi partner internazionali a una stabilizzazione duratura della regione, basata sulla legittimità delle leadership locali e su un'equa distribuzione delle risorse. Certo, un'ipotesi. Ma è chiaro che, **anche a prescindere dalla vistosa erosione del multilateralismo in atto, essa presupporrebbe un impegno ingente in termini di risorse finanziarie, economiche, politiche, diplomatiche, e non ultimo militari. Un impegno di largo respiro, e dai tempi lunghi. Come fu nei Balcani degli anni '90. Presupporrebbe anche un patrimonio di credibilità che, rispetto alle potenze regionali, oggi è tutto da verificare.** E una sinergia tra i grandi protagonisti internazionali. Esistono questi presupposti? E soprattutto, per quanto riguarda **l'Europa**, esiste una coesione di intenti tra Stati Membri sulla necessità e urgenza di un tale impegno? Non bastano le enunciazioni di principio, pur benvenute, sulla necessità di meglio configurare la proiezione esterna dell'Unione, di incidere sugli scacchieri di crisi che hanno immediato impatto in termini di migrazioni e sicurezza, e sulla priorità da attribuire all'Africa (ma, quale Africa? Est, Ovest, Sahel?). Oggi, l'Europa partecipa massicciamente ad iniziative umanitarie e in modo più marginale ad operazioni militari di stabilizzazione, ma **fatica a reperire la necessaria coesione e la necessaria rapidità d'azione per interventi incisivi persino nei cruciali scacchieri del vicinato, quali Medio Oriente o Mediterraneo Orientale** (quanti Stati Membri partecipano all'operazione Irini?), cui peraltro, come riconosciuto, le dinamiche del Corno d'Africa sono legate a filo doppio. Su questi scacchieri bisognerebbe anzitutto concentrarsi. Segmentare i problemi, concentrarsi su soluzioni ad hoc per ognuno di essi, ricucire alleanze con i protagonisti cruciali regionali **senza escludere puntuali trade-off**, parrebbe essere metodo più percorribile e realistico.

*fonte: Rapporto sui Confini Internazionali della Somalia, 1950, redatto nel contesto dell'assunzione del mandato fiduciario ONU.

Francesco Corrias: non si possono non condividere le forti preoccupazioni che sono state espresse intorno a questo tavolo sullo stato di incertezze in cui versa il continente africano, di cui la tesa

situazione del Corno d'Africa ne è solo un aspetto, come ben delineato da Roberto Nigido con il suo interrogativo: che fa l'Europa.

Nello sconvolgimento degli equilibri mondiali a seguito dell'abbattimento dei muri ideologici e l'avvio di un processo di globalizzazione del sistema economico mondiale di matrice finanziaria, l'Africa si è trovata e si trova a dover risolvere i suoi problemi interni di crescita e di credibile presenza nella scena mondiale certamente impreparata e fragile per vecchie e nuove dipendenze. La pandemia in atto più che aggravare la situazione mette in evidenza la debolezza strutturale sia sul piano politico che economico sociale di una vasta area fortemente soggetta al mutamento climatico. La fine dei regimi coloniali non ha certamente automaticamente eliminato le dipendenze e le conflittualità d'interessi fra vecchi e nuovi padroni. Il prevalere della finanza sulla scena mondiale come strumento di sviluppo ha messo a dura prova investimenti in una visione di crescita economica sociale.

I paesi africani hanno ciò nonostante un livello di indebitamento non più sostenibile con conseguente grande difficoltà a ricorrere al mercato finanziario, ciò che porta a nuove dipendenze riportando in termini meno chiari e pericolosi influenze esterne anche fra esse conflittuali.

In questo quadro, la forte presenza della Cina in Africa introduce, alla luce delle crescenti ed inevitabili conflittualità con il mondo libero, una nuova occasione di scontro che supera il quadro africano. E' proprio sul piano finanziario che Pechino starebbe giocando in Africa la sua presenza facendo valere le cambiali scadute in sua mano.

Per l'Europa avviare in modo aperto e corale una politica di collaborazione con gli Stati africani nelle loro differenti realtà in termini di parità e di comuni valori non è certamente un problema di opportunità, si tratta per ragioni geografiche e storiche della sua stessa sicurezza ed esistenza come entità libera e responsabile di equilibri interregionali e mondiali gestibili.

Il richiamo qui fatto intorno a questo tavolo all'auspicato determinato ruolo dell'Europa nell'affrontare su un piano più vasto possibile e coinvolgente a livello bilaterale e multilaterale un programma di interventi e politiche rivolte ad affrontare in modo urgente e realistico i seri problemi di sviluppo economico sociale presenti in modi diversi nella buona parte dei paesi africani, questo richiamo dovrebbe diventare un appello che vada al di là delle contingenze.

Il problema è l'urgenza. La storia dei nostri tempi si scrive molto in fretta.

Carlo Maria Oliva: desidero anch'io ringraziare il Direttore Mistretta e l'On. Raffaelli per le loro relazioni introduttive, particolarmente interessanti e stimolanti.

Concordo con il Presidente Raffaelli sul delicato contesto attuale nell'area. Ma vorrei aggiungere che è a livello mondiale che stiamo assistendo oramai da quasi vent'anni ad un progressivo peggioramento del quadro complessivo, con crisi politiche, economiche, sociali - e, da ultimo, sanitarie - che si susseguono e si intersecano.

Condivido anche gran parte delle considerazioni svolte dai colleghi che hanno preso la parola prima di me. Mi limiterò quindi ad alcuni brevi commenti.

Certo, le crisi che interessano il Corno d'Africa sono quasi sempre interconnesse e coinvolgono diversi Stati. Presentano però anche peculiarità e specificità. Potrebbe quindi essere più produttivo affrontarle singolarmente (sia pure tenendo presente la tela di fondo), anziché con un approccio olistico. In questa ottica, è certamente auspicabile un maggiore attivismo europeo ed americano, anche per bilanciare l'azione di altri attori oramai pesantemente presenti da tempo nell'area. Tuttavia, non vanno sottovalutate le sensibilità africane. Meglio pertanto un *low profile* ed un'azione di fiancheggiamento, ma la *ownership* non può che essere degli stessi africani. Si potrebbe di conseguenza cercare di promuovere e di appoggiare un accresciuto impegno dell'Unione Africana e dell'IGAD.

Un'ultima osservazione. Sono pienamente d'accordo con Mistretta e con gli altri colleghi che hanno accennato all'interesse che alcuni Paesi potrebbero avere alla destabilizzazione dell'area, o, quanto meno, al mantenimento della presente instabilità. Non avviene solo nel Corno d'Africa. Il

continente africano è già stato nel passato il terreno di battaglia per altri contendenti. Purtroppo lo sta diventando di nuovo.

Giuseppe Morabito: se mi passate la battuta, sono in una fase della vita nella quale ho pochissime risposte e molte domande. Le analisi fatte dal Direttore Giuseppe Mistretta e dal Presidente Mario Raffaelli sono state particolarmente chiare nell'illustrare le dinamiche del Corno d'Africa oggi. Stiamo assistendo ad una eclissi degli attori internazionali tradizionali (Europa ed USA) ed alla presenza di nuovi attori: la Turchia, la Cina, i Paesi del Golfo (Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti, Qatar, sia pure su sponde divergenti). Nello stesso tempo la situazione locale è cambiata anche se non come avremmo voluto: il processo di pace etiope-eritreo è sicuramente un fatto positivo; preoccupanti sono invece la mancata apertura dell'Eritrea al mondo esterno ed alla democrazia, e la repressione del Governo Abiy nei confronti dell'opposizione interna etiope. Sulle prospettive di stabilità della regione pesa come un macigno il contenzioso tra Egitto ed Etiopia sulla grande diga (GERD) che la Salini (ora Webuild) sta costruendo sul Nilo Azzurro.

Sorge quindi una prima domanda: da dove cominciare per una ripresa di iniziativa politica che favorisca lo sviluppo dei processi di pacificazione e di democratizzazione in atto? Se in Somalia, come ha detto il Presidente Raffaelli, solo una piccola parte degli Shebaab sono legati ad Al Qaeda, vuol dire allora che vi sono le condizioni per una ripresa se non altro di contatti? E con quali interlocutori? Oppure vogliamo lasciare la Somalia nell'oblio per qualche altro decennio, con la comoda scusa che è uno "Stato fallito"? Ci conviene ignorare l'Eritrea e aspettare che sia Asmara a fare un primo passo, lasciandola nel suo ruolo di guastafeste della regione? Altrimenti, come recuperare l'Eritrea? In Etiopia, la creazione di un vero Stato federale, che non potrà però mai essere eterodiretta, può costituire una valida risposta alle convulsioni interne di questo Paese?

Per quanto riguarda gli attori internazionali e regionali con i quali sarebbe utile avviare un dialogo e uno scambio di punti di vista, non dovremmo fare l'errore di puntare solo su quelli tradizionali, da manuale, come i Paesi europei e gli Stati Uniti. Gli Stati Uniti, anche se sono molto poco presenti nella regione, hanno pur sempre un ruolo e anche se non lo hanno gradiscono che gli altri lo pensino. Per quanto riguarda i Paesi europei, ci sono Paesi europei e Paesi europei: quelli che conoscono l'Africa ed in particolare il Corno d'Africa, si contano sulle dita di una mano. Poi ci sono quelli che sono del tutto estranei alla regione. Sono stati citati i Paesi scandinavi, alcuni dei quali hanno mostrato, è vero, un certo attivismo negli anni passati, e che hanno la capacità di mobilitare ingenti somme per progetti di cooperazione o più in generale di pacificazione. E' però altrettanto vero che questi Paesi non conoscono come noi le dinamiche interne regionali o dei singoli Paesi (parafrasando quanto detto da Mario Raffaelli sulle correnti della DC, potremmo dire che non hanno mai sentito parlare del manuale Cencelli...). Bisogna poi puntare con decisione sui nuovi attori internazionali presenti nella regione. A quelli indicati sopra, aggiungerei la Russia, l'Egitto ed Organizzazioni internazionali come la Lega Araba e l'Unione Africana.

Certo una ripresa di iniziativa da parte nostra presuppone che ci sia un Governo motivato ed in grado di farlo, non un Governo che appare destinato a concentrarsi sulle vicende di politica interna e sull'indispensabile dialogo con la UE per trovare le risposte più adatte alla grave crisi economica causata dalla pandemia del covid-19. Ma questo è tutto un altro discorso.

Roberto Nigido: sono molto grato all'Onorevole Raffaelli e al Direttore Mistretta dell'interessante esposizione sulla attuale situazione nel Corno d'Africa, regione nella quale molti di noi hanno avuto la possibilità di rappresentare il nostro Paese, ma della quale io almeno ho ricordi lontani. Desidero limitarmi a rivolgere loro una domanda e a svolgere una breve considerazione. Dalla loro esposizione ho avuto la conferma che l'instabilità e la violenza che vi regnano sono la conseguenza delle pesanti interferenze di alcuni Paesi islamici che utilizzano anche questa regione per condurvi le loro guerre per la supremazia nel mondo islamico. Sono stati menzionati in particolare il Qatar e gli Emirati. Il mio ricordo dell'area nei primi anni '80 è che il fondamentalismo islamico, presto trasformato in terrorismo, fu esportato in Somalia dall'Arabia Saudita, contestualmente anche in

Algeria e Sudan e successivamente in molti altri Paesi africani sia della costa mediterranea che dell'interno. Penso in particolare alla Tunisia, alla Libia, al Sahel, alla Nigeria, al Kenya. Quale è attualmente il ruolo dell'Arabia Saudita, oltre quello di sostenitore degli Emirati? Concludo condividendo la considerazione dell'Onorevole Raffaele che il grande assente in Africa è l'Europa; e non solo in Africa. Non mi faccio illusioni sul ruolo che potrebbe svolgere l'Unione Europea: per fare politica estera occorre unità politica e l'Unione Europea non è una unione politica. Ma diversi Stati Europei hanno interessi convergenti in Africa, come in altri scacchieri: certamente l'Italia e la Francia. Dovrebbero finalmente trovare l'intesa necessaria per svolgere azioni concordate. Invece continuano a stare su fronti opposti, aprendo la strada a Russia e Turchia, come in Libia.

Luigi Guidobono Cavalchini: condivido quanto è stato detto poc'anzi dai colleghi Laura Mirachian e Roberto Nigido circa l'assenza di una Politica estera e di sicurezza comune non soltanto verso il Corno d'Africa ma anche e direi soprattutto nei confronti di quelle aree - in particolare il Sahel - considerate come le frontiere meridionali avanzate dell'Unione Europea. Ringrazio moltissimo i nostri due guest-speakers che ci hanno fornito oggi un quadro certo preciso ma ahimè allarmante della situazione nel Corno d'Africa. Dell'Onorevole Mario Raffaelli ricordo non soltanto l'intelligente azione svolta quale Sottosegretario proprio nel delicatissimo settore della cooperazione allo sviluppo ma anche quella esercitata nella sua attuale veste di Presidente di Amref-Italia (penso in particolare, per esserne io stesso coinvolto, all'assistenza prestata ai rifugiati del Sud-Sudan nell'area di Gambella). Quanto all'amico Giuseppe Mistretta, posso testimoniare, date le mie frequenti soste ad Addis Abeba, della grande stima di cui era circondato, e che permane tuttora, per i risultati della sua missione come Ambasciatore (penso, in particolare, alla valorizzazione delle nostre Istituzioni culturali come la Scuola italiana e l'Istituto di Cultura nella capitale etiopica). Ciò detto e con particolare riferimento all'omai annosa diatriba sull'uso delle acque del Nilo Azzurro legata alla costruzione della Renaissance Dam, i Paesi che più avrebbero a soffrire di uno sfruttamento improprio delle acque del secondo fiume più lungo della terra sarebbero proprio i Paesi a valle: non è quindi un caso che negli accordi del 1929 rinnovati nel 1959 la "parte del leone" su quelle acque l'abbiano fatta proprio il Sudan e l'Egitto. Mi domando, allora, se e in che misura una soluzione di questa controversia possa essere facilitata da terze parti le quali, invece, come mi è parso di cogliere in qualche intervento da chi mi ha preceduto con riferimento ad alcuni Paesi arabi, alla Turchia e alla Cina, sembrano coltivare fini meno nobili destinati a non facilitare la conclusione pacifica di una controversia suscettibile, come ai tempi delle minacce proferite dal Presidente Morsi, di portare l'Egitto e l'Etiopia sull'orlo di un conflitto armato da usare questa volta quale strumento d'altra destabilizzazione del Corno d'Africa.

Giuseppe Mistretta: riguardo al ruolo dell'Italia nello scenario africano, mi pare opportuno ricordare l'impegno italiano nel continente e in particolare nel Corno d'Africa, testimoniato tra l'altro dalle visite ufficiali del Presidente del Consiglio Conte e della Vice Ministra degli Esteri Del Re, oltre che dalla prospettata possibilità di costituire un eventuale G-4 (Italia, Eritrea, Etiopia, Somalia) per coordinare il processo di riconciliazione regionale - ipotesi, tuttavia, per il momento frenata dalle esitazioni eritree. Allo stato attuale, permangono alcuni ostacoli a un più incisivo coinvolgimento italiano nella regione: oltre alle riluttanze eritree, si assiste a una maggiore sensibilità africana con riferimento al concetto di "ownership" e al principio "soluzioni africane per problemi africani", con la conseguenza che i Paesi del Continente tendono a non apprezzare particolarmente ingerenze esterne nei loro processi negoziali.

L'Italia è particolarmente attenta al Corno d'Africa anche in ambito UE: nello scenario post Brexit, il nostro Paese resterà uno dei pochi tra i 27 ad avere un forte interesse a mantenere un'elevata priorità politica sulla regione. Negli ultimi anni abbiamo svolto nel contesto UE un compito di advocacy in favore di Asmara e di Mogadiscio affinché si continuino a impegnare finanziamenti europei verso l'Eritrea e la Somalia; si conservi una partnership privilegiata con l'Etiopia; e si aiuti la transizione democratica sudanese. Ciò nonostante, permangono alcuni ostacoli

a una piena valorizzazione del Corno d'Africa, legati alle dinamiche interne all'Unione Europea (come il tentativo francese di dirottare la maggiore quantità possibile di risorse finanziarie sul Sahel, adottando un approccio competitivo tra le due regioni) e alla debolezza intrinseca dell'azione esterna UE rispetto ad altri attori. Questi ultimi, impegnati in uno "scramble for Africa", agiscono, come accennato, con approccio dirigista e con una spregiudicatezza che non è nel DNA dell'Unione Europea, la quale nella sua partnership con l'Africa - avviata a Abidjan con l'ultima Conferenza AU-EU 2017, che si ripeterà alla fine di quest'anno o nel 2021 - segue "regole di ingaggio" differenti (trasparenza, democrazia, stato di diritto, libertà di stampa, diritti umani, dialogo con la società civile). Tali regole, che sono parte della stessa identità europea e per noi irrinunciabili, tuttavia contribuiscono a rendere l'azione UE più complessa e meno immediata rispetto a quella di attori esterni non europei, latori di agende nascoste.

Tornando brevemente sulla diga GERD, la presenza della ditta italiana Salini (che costruisce la diga per conto degli etiopici, e senza finanziamenti italiani), insieme alla già menzionata accresciuta sensibilità africana sulla questione della "ownership", sono elementi che rendono poco idonea una mediazione italiana tra le parti coinvolte, che oltretutto non l'hanno mai chiesta. Tentativi in tal senso sarebbero infatti esposti a un elevato rischio di fallimento (come già accaduto nel caso dell'ultima mediazione da parte del Ministero del Tesoro USA). L'Italia, per ora, si è limitata ad adottare un mutamento di linguaggio nei confronti degli interlocutori etiopici: dall'esprimere un auspicio di benefici condivisi e di una messa in comune delle risorse idriche, siamo passati a esortare Addis Abeba ad astenersi da intraprendere azioni unilaterali. Nel linguaggio diplomatico a voi ben noto, non si tratta di una modifica trascurabile.

In una prospettiva futura, credo che iniziative significative potrebbero essere condotte, in questo contesto post Covid 19, sul piano multilaterale, in particolare al livello G-20. Grande rilievo riveste infatti l'iniziativa africana per una moratoria del debito, essendo il Continente duramente colpito dalla crisi economica conseguente alla pandemia. I Paesi africani avanzano altresì una forte domanda per una iniezione di nuova liquidità nel Continente. La Presidenza italiana G-20 dell'anno prossimo fornirà l'occasione per valorizzare il nostro ruolo nell'ambito di tali iniziative, ad esempio attraverso un evento di reach out dedicato ad alcuni Paesi africani, che intendiamo organizzare nel 2021.

Infine, mi è gradito ricordare l'enorme risorsa rappresentata dal soft power italiano, da sempre rilevante in Africa grazie al ruolo svolto dalle nostre ONG, dalle attività di formazione e capacity building e, soprattutto, dall'ampia dimensione "people to people" delle nostre relazioni con il continente africano. E' questo forse il tratto più distintivo della nostra presenza di lunga durata in Africa. Sarà dunque fondamentale continuare a esercitare la nostra capacità di dialogo nei confronti di tutti i Paesi africani, inclusi coloro con i quali si attraversano fasi di maggiore complessità (come l'Eritrea).

Mario Raffaelli: il grande problema è la mancanza di una dimensione culturale in quella politica, con un uso sbagliato di risorse che se usate in modo corretto farebbero la differenza. L'attuale presenza militare in Somalia a sostegno del Governo di Mogadiscio, con l'Italia è in prima fila, è importante ma non è utilizzata adeguatamente sul piano politico.

Gesto mai dimenticato è stata la visita in Somalia del Presidente Erdogan che mostrò grande fiducia nel paese presentandosi con la famiglia cui fece seguito una strategia basata su un ingente numero di borse di studio, attività di ONG e finalmente presenza militare.

Per quanto ci riguarda, sarebbe necessaria una figura politica all'interno del Ministero con delega per l'Africa in grado di condurre una azione che necessita di continuità fatta di aiuti umanitari, sostegno agli investimenti, formazione, gestione adeguata dei temi migratori.

Ebbi a suo tempo uno scontro a tal proposito con le ONG per far intendere che la cooperazione è parte integrante della politica estera e che come tale va condotta e gestita.

E' oggi noto e abusato lo slogan "aiutiamoli a casa loro" che in un contesto molto diverso da quello in cui è utilizzato oggi lo coniai nel 2011 con l'intento di far diventare l'emigrazione un'opportunità piuttosto che una necessità.

Bisogna avere chiari gli interessi che l'Europa ha nel fare una politica africana e la centralità di quest'ultima.

L'Africa negli ultimi 15 anni aveva una speranza dettata da cambiamenti di fondo che erano in corso. La voce aiuti allo sviluppo è scesa al terzo posto dei flussi finanziari in arrivo, salendo al primo posto gli investimenti diretti privati seguiti dalle rimesse degli emigranti.

Si è formata una classe media africana di 330 milioni circa di persone su 1,2 miliardi. Questo sta a significare la creazione di mercati nazionali funzionanti e startup innovative. Gli africani devono puntare ora a creare un framework giuridico che sia la base per la costituzione di un mercato comune in prospettiva analogo a quello dell'UE. Il problema principale è che per la realizzazione di un tale progetto sono necessarie infrastrutture che ad oggi l'Africa non è in grado di finanziare e costruire autonomamente. Questo è il principale gap da colmare che ostacola l'attuazione degli accordi di libero scambio già conclusi prima a livello sub regionale e poi continentale. Ma da chi?

Gli Americani si interessano di quelle zone solo con preoccupazioni immediate di sicurezza, sporgendosi un po' di più da quando la Cina ha cominciato ad essere più presente sul campo. L'Europa è l'unica in grado di poter realizzare un progetto coerente.

Vi è un'interconnessione delle tematiche tra i paesi nel Corno d'Africa e una grande necessità di progetti transfrontalieri visti anche come strumento per il dialogo e la pacificazione. Il ruolo dell'Europa è quello di rispettare l'ownership africana mettendosi al servizio di una politica di cooperazione che favorisca incentivi in un circuito virtuoso. Questo può essere realizzato proprio con progetti transfrontalieri che prendano in esame le grandi esigenze dei paesi portando a sintesi ciò che può apparire contraddittorio.

Non è impossibile. All'epoca del Commissario allo sviluppo Michel fu elaborata una strategia per il Corno d'Africa nella cui elaborazione l'Italia ebbe un ruolo preminente. Altri piani sono stati elaborati negli anni successivi ma carenze di volontà politica non ne hanno consentita la realizzazione. Il problema odierno è quello di mettere in moto un meccanismo in grado di far capire che l'interesse di tutti è quello di attuare una strategia efficacemente funzionante.

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 – e-mail: studidiplomatici@libero.it
<https://www.esteri.it/mae/it/ministero/associazioni/circolostudidiplomatici.html>

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

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI

DIALOGHI DIPLOMATICI

250

**Sicurezza e gestione delle crisi.
La dimensione marittima**

(21 settembre 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
<https://www.esteri.it/mae/it/ministero/associazioni/circolostudidiplomatici.html>

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

UNIVERSITA' DEGLI STUDI
LINK CAMPUS UNIVERSITY
Via del Casale di San Pio V, 44 - 00165 Roma
Centralino: [06. 94.80.22.70](tel:06.94.80.22.70)
Ufficio Orientamento: [331.66.16.562](tel:331.66.16.562)
e-mail: relazioniesterne@unilink.it
www.unilink.it

DIALOGHI DIPLOMATICI

250

Sicurezza e gestione delle crisi. La dimensione marittima

(21 settembre 2020)



Tavola rotonda con la partecipazione del Capo di Stato Maggiore della Marina, Ammiraglio di Squadra Giuseppe CAVO DRAGONE, e del Direttore Centrale per la Sicurezza al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Luca FRANCHETTI PARDO

e degli Ambasciatori del Circolo di Studi Diplomatici:

Adriano BENEDETTI, Paolo CASARDI, Gabriele CHECCHIA, Francesco CORRIAS, Sandro DE BERNARDIN, Giancarlo LEO, Laura MIRACHIAN, Maurizio MELANI, Roberto NIGIDO, Carlo Maria OLIVA, Stefano RONCA, Antonio ZANARDI LANDI

- Il presente report è stato redatto con il sostegno finanziario del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ai sensi dell'art.23bis del DPR 18/1967.

- Le posizioni contenute nel presente report sono espressione esclusivamente degli autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.



**Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale**

Paolo Casardi: è con grande piacere e con molto interesse che ospitiamo oggi due dei principali attori nel quadro dell'azione italiana in favore della sicurezza e della gestione delle crisi. Oggi in particolare parleremo della dimensione marittima delle crisi, proprio perché tale aspetto ha preso nel corso degli anni, a partire dalla fine della guerra fredda, una più marcata dimensione, in particolare nell'area, per noi prioritaria, chiamata "Mediterraneo allargato", ma anche nel mar cinese meridionale e dovunque esista, tra Stati costieri, una situazione di incrocio delle rispettive "zone economiche esclusive". Il progresso tecnologico ha facilitato lo sfruttamento delle risorse del fondo marino, ma ha pure eccitato gli appetiti delle potenze regionali e globali e provocato conflitti fra Stati vicini. A ciò si aggiungono i frequenti reati contro la libera navigazione e il godimento dei "global commons", come la pirateria o gli attentati contro navi militari e civili di varia origine, compresa quella terroristica.

La progressiva "marittimizzazione" delle crisi è dimostrata anche dal fatto che sia l'U.E., nel 2014, sia la Nato, nel 2016, si sono dotati di una vera e propria "strategia marittima". Inoltre proprio durante la presidenza italiana del G7, nel 2017, l'argomento della Sicurezza Marittima è stato introdotto come soggetto da trattarsi permanentemente nelle riunioni a livello Capi di Stato e di Governo anche per gli anni successivi. Tutto ciò ha anche avuto un riflesso burocratico sulle strutture della Farnesina e del Ministero della Difesa, ma anche presso i principali "partner" europei, con l'istituzione, nel nostro caso, presso la Direzione Generale degli Affari Politici di una struttura di coordinamento per la materia del mare, dove lavorano anche ufficiali di Marina di collegamento. Infine vorremmo qui sottolineare con voi che la Marina Militare organizza ogni due anni un "Simposio Navale" in materia di Sicurezza Marittima presso l'arsenale storico della Serenissima alla presenza di oltre cinquanta Capi di Stato Maggiore, tra cui quelli delle maggiori Marine del mondo, comprese quelle dei membri permanenti del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, o del G7 e del G20, ma anche quelli di Paesi coinvolti in situazioni di crisi, che si ritrovano insieme a Venezia. Al Simposio partecipano le rilevanti OOII e gli ambienti economici e industriali del settore. Si tratta di una delle due grandi operazioni di Diplomazia Preventiva, in questo caso, Diplomazia Navale Preventiva, predisposti dall'Italia, insieme all'esercizio chiamato MED, organizzato dalla Farnesina e dall'ISPI.

Per tali motivi, insieme a Maurizio Melani, abbiamo voluto dare la precedenza a questo argomento, inaugurando con la dimensione marittima delle crisi la nostra attività autunnale, tenendo soprattutto conto che nonostante la predetta buona predisposizione istituzionale, il quadro della crisi mediterranea si è notevolmente complicato durante il periodo del lock down e dell'estate successiva.

Per farlo, abbiamo invitato il Capo di Stato Maggiore della Marina, Ammiraglio di Squadra Giuseppe Cavo Dragone e il Direttore Centrale della Sicurezza del Ministero degli Esteri, ex Ambasciatore al Cops, Luca Franchetti Pardo. Saluto anche la Signora Rosa Cavo Dragone, l'Ammiraglio Angelo Viridis, Capo della Comunicazione e il Capitano di Vascello Daniele Sapienza, Direttore della Rivista Marittima.

Gli esperti dicono che il più grande salto di qualità compiuto dalle nostre Forze Armate nel dopoguerra, sia stata l'introduzione dello strumento aereonavale con le portaerei e quella dello strumento anfibia, con le navi da trasporto e sbarco di fanteria di Marina e forze terrestri. La dimensione dell'importanza crescente del settore aereonavale nella Marina Militare è dimostrata dal fatto che due dei tre ultimi C.S.M. sono piloti navali e, in questo momento, anche il Comandante in Capo della Squadra Navale, l'Ammiraglio Treu, è un pilota di Marina. Vorrei aggiungere, per l'Ammiraglio Cavo Dragone, che la sua straordinaria Carriera militare lo ha visto affermarsi come l'elemento più qualificato tra i suoi colleghi ad ogni prevista selezione, che fosse nel quadro navale generale o in quello della sua specializzazione aereonavale. In Marina ha comandato la portaeromobili Giuseppe Garibaldi e il Comando Subacquei e Incursori detto CONSUBIN, gli eredi dei mezzi d'assalto della prima e della seconda guerra mondiale e di tante recenti operazioni di pace. Anche quando in servizio

interforze, l'Ammiraglio ha ricoperto nei gradi successivi gli incarichi più impegnativi e prestigiosi, come il Comando Operazioni Forze Speciali (COFS) e, successivamente il Comando Operativo Interforze (COI).

Anche per quanto riguarda Luca Franchetti Pardo, possiamo parlare di una carriera brillantissima, svolta seguendo soprattutto gli affari politici e di sicurezza e la comunicazione. Ricordo il ruolo svolto come Ambasciatore al Comitato politico e di sicurezza dell'UE in anni molto impegnativi, in cui, ad esempio si è avviata ed ha operato la missione navale Sophia per la Libia e sono state prese importanti e delicate decisioni per quanto riguarda la difesa europea. Precedentemente aveva ricoperto il posto di Vice Capo Missione a Washington e prima ancora alla Missione italiana presso la Nato.

Esaurite le presentazioni, è il momento di passare all'azione. Invito quindi, come di consueto, il Rappresentante dell'Amministrazione degli Esteri, Luca Franchetti Pardo, a prendere la parola e in seguito l'Ammiraglio Cavo Dragone concluderà la prima parte dell'esposizione degli Ospiti.

Il primo intervento dei soci sarà poi effettuato dal Co-Presidente, Amb. Melani.

Luca Franchetti Pardo: ringrazio il Circolo Studi Diplomatici e in particolare gli amici Maurizio Melani e Paolo Casardi, per avermi offerto questa opportunità di discutere assieme all'Ammiraglio Cavo Dragone, un tema tanto centrale per la nostra politica estera e di sicurezza. Desidero ringraziare qui anche il collega Daniele Bosio, esperto alla Farnesina di questioni marittime, dal quale ho raccolto molti utili spunti di riflessione.

Appare forse superfluo, ma non lo è, sottolineare come la dimensione marittima della sicurezza stia acquisendo crescente rilievo nella politica internazionale e nella gestione delle crisi e che sia importante riportarla al centro del dibattito pubblico.

È quasi paradossale dover insistere sulla **“marittimità” dell'Italia** e sull'importanza della dimensione marittima della sua sicurezza; eppure ancora oggi paghiamo gli effetti psicologici di lunghi anni durante i quali la minaccia esistenziale alla nostra sicurezza e a quella dei nostri alleati proveniva da terra. Oggi questa minaccia è multiforme, asimmetrica e ha un confine “liquido”, proprio come il mare da cui essa in buona parte proviene.

A parte l'aspetto delle sfide di sicurezza intese solo sotto il prisma della “hard security” occorre oggi articolare ulteriormente il concetto di “sicurezza”, estendendolo alla protezione e promozione dei nostri traffici commerciali e quindi delle nostre linee strategiche di comunicazione marittima.

Senza volermi addentrare anche in questo aspetto, vorrei però segnalare come oggi ai fini della sicurezza marittima oltre al classico binomio aero-navale concorrano in maniera crescente anche domini diversi, come quello spaziale e financo quello cibernetico.

Rotte commerciali, porti e altre infrastrutture come oleodotti, piattaforme petrolifere e di gas naturale, cavi di telecomunicazione sono d'importanza strategica tanto da un punto di vista commerciale quanto securitario. La libertà di navigazione, la protezione delle risorse marine, la salvaguardia delle infrastrutture critiche e la continuità dei flussi energetici costituiscono interessi di sicurezza per l'Italia e i suoi Alleati, anche alla luce della crescente “proiezione” di rivali strategici antichi e nuovi nel dominio marittimo: da ultimo la crescente presenza economica e anche militare di Pechino nell'area del Mediterraneo.

Alcuni semplici dati ci possono aiutare a mettere a fuoco la dimensione di questo aspetto. Secondo la Commissione Europea, la cd “Blue economy”, nel 2018 nei soli settori tradizionali (trasporti, porti, cantieristica, pesca, turismo ecc) ha generato nell'area UE un giro di affari pari a Euro 750 miliardi e si calcola dia lavoro a 5 milioni di persone.

Una serie di fattori economici e politici emersi potentemente negli ultimi anni ha riqualificato il Mediterraneo come una **nuova piattaforma di connettività strategica** di importanza crescente a livello globale.

Un elemento estremamente rilevante di cambiamento nel quadro generale dell'economia mondiale sta già producendo i suoi effetti sul Mediterraneo. Le tensioni commerciali tra Stati Uniti

e Cina, oltre a avere inevitabili conseguenze sulle rispettive economie nazionali, sta provocando effetti sempre più visibili sul commercio internazionale e sulle rotte di navigazione.

La riduzione dei traffici tra Stati Uniti e Cina sulla rotta del Pacifico sta generando effetti di compensazione già significativi sulla rotta alternativa dall'Asia al Mediterraneo, con dati del maggio 2019 che indicano un aumento dei volumi di merci trasportate del 5,9% su base annua. Certo, la crisi pandemica ha prodotto una battuta d'arresto su questa crescita, che tuttavia non può considerarsi definitiva visto il recente sensibile rimbalzo dei dati di produzione e esportazione cinesi.

I dati disponibili fino al 2018 confermano la crescente importanza del Mar Mediterraneo nel traffico portuale europeo. Tra il 2008 e il 2018, la quota del traffico containerizzato del versante nord-europeo è diminuita dal 46% al 39%, mentre la quota corrispondente del traffico nei porti nell'area EuroMED è passata dal 36% al 41%.

In questo contesto, il **raddoppio del canale di Suez** unito alle opportunità e sfide del progetto cinese “*Belt & Road Initiative*”, rappresentano un fattore cruciale di crescita e competitività del Mar Mediterraneo sulle principali rotte commerciali internazionali e anche in questo caso i dati crescenti dei volumi delle merci trasportate attraverso il canale, del numero di transiti e del tonnellaggio delle navi dimostrano l'elevato potenziale economico e di sviluppo che questo mare offre ai Paesi che vi si affacciano.

Per l'Italia, questa evoluzione rappresenta una opportunità storica di straordinaria rilevanza. Un'opportunità tanto più importante se si tiene a mente il **nuovo termine “indopacifico”** - approccio sul quale non mi soffermo qui per brevità di tempo ma che inserisce di fatto il Mediterraneo quale terminale questo grande asse geo-strategico. Non a caso, diversi Paesi anche europei, da ultimo anche la Francia e la Germania, hanno elaborato una propria strategia “indopacifica” che significativamente sta superando la tradizionale terminologia “Asia-Pacifico”.

Ricordiamo qualche dato che ci riguarda. Tra tutti i mari del mondo, il Mediterraneo, con solo l'1% della superficie globale degli oceani, accoglie oggi il 20% del traffico marittimo mondiale, con una quota annuale crescente. Nel cuore del Mediterraneo, l'Italia dipende in modo vitale da esso e dalle vie di comunicazione che lo attraversano. È il primo paese in Europa per quantità di merci importate via mare; importa via mare circa l'80% del petrolio di cui ha bisogno, possiede l'11° flotta mercantile nel mondo e la 3° flotta da pesca in Europa. Solo il cluster marittimo nazionale, escludendo il turismo costiero, genera circa il 3% del PIL, con un moltiplicatore economico di 2,9 volte il capitale investito.

E tuttavia il Mediterraneo, ospite di un'incredibile biodiversità e fonte di cibo, lavoro e svago per centinaia di milioni di persone nelle nazioni che da esso sono bagnate e da cui l'Italia così intimamente dipende, è un **mare fragile**.

Innanzitutto sul piano ambientale a causa degli effetti dei cambiamenti climatici, dell'eccessivo sfruttamento delle sue risorse, della pesca illegale, dell'inquinamento da plastica e da altre forme di rifiuti.

Ma soprattutto come centro di crisi e tensioni politiche internazionali complesse, molte delle quali, come la crisi libica o le tensioni tra Turchia e Cipro hanno una visibile se non prioritaria dimensione marittima. Il Mediterraneo di oggi è una realtà multipolare, dove i centri di potere si sono moltiplicati e **nuove agende politiche** – a cominciare da quelle di Teheran, Riad, Ankara e Il Cairo – sono diventate sempre più competitive.

Per tutti questi motivi il dominio marittimo, che ha rappresentato per secoli un territorio inesplorato e al contempo uno spazio infinito in cui poter navigare, torna ad essere caratterizzato da incertezza e instabilità, nonostante il proliferare di norme condivise e il progresso tecnologico che ha facilitato il monitoraggio e l'acquisizione di informazioni. Il libero accesso ai “global commons” acquisisce così da un lato la natura di strumento privilegiato per i flussi economico commerciali e quindi di affermazione della prosperità, dall'altro di elemento di frizione tra gli Stati nell'affermazione dei propri interessi nazionali.

In questo contesto di equilibri sempre più “fluidi”, nuove e vecchie **potenze** tornano per la prima volta dopo molti decenni a cercare sul mare una proiezione politica, economica e militare che supporti le loro ambizioni strategiche. Il Mediterraneo, il Mar Nero, l’Oceano Artico, i Mari Cinesi Orientale e Meridionale diventano così il teatro di un confronto con il quale siamo sempre più chiamati a confrontarci nonostante la più o meno grande distanza dalle nostre coste. Nel contempo, con l’indebolirsi di un ordine mondiale basato sull’equilibrio di potenza, si rafforzano le minacce transnazionali e si moltiplicano sul mare le attività connesse con la criminalità organizzata, il traffico di esseri umani, la pirateria, il terrorismo, che spesso ricorrono a bandiere di comodo o si fanno semplicemente beffa delle regole del diritto internazionale.

Il ruolo del mare nella politica di sicurezza internazionale non è certo una novità: tutt’altro.

Il mare ha avuto un rilievo primario in tutti i grandi conflitti che hanno coinvolto l’Europa e lo spazio trans-atlantico. I grandi imperi (e sistemi imperiali) dell’epoca moderna e contemporanea si sono tutti fondati – e si fondano – sulla **ricerca di un predominio navale, o meglio aero-navale** che giustifica sempre più la necessità degli Stati “marittimi” di dotarsi di strumenti militari adeguati, come gli *Amphibious Task Groups* o i *Carrier Vessel Battle Groups*, in grado di estendere il più possibile in maniera efficace la propria capacità di proiezione lontano dalle coste nazionali.

Si tratta di dinamiche geopolitiche profonde, tuttora valide, come la più stringente attualità internazionale ci mostra in maniera evidente. Esse fanno del dominio marittimo uno spazio di preminente valore strategico per la nostra sicurezza e per la pace e la stabilità internazionali.

Nel Mediterraneo l’Italia è ben consapevole dei propri interessi e delle proprie responsabilità di sicurezza. L’**Operazione Mare Sicuro**, avviata nel 2015 a seguito dell’evolversi della crisi libica, ha assunto un ruolo centrale per la sicurezza delle linee di comunicazione nel Mediterraneo centrale, non solo perché garantisce un supporto a tutte le attività condotte a livello nazionale in Libia, ma anche quale strumento di proiezione di presenza in tutto il bacino, in particolare nella sua porzione orientale.

Ma lo “spazio marittimo” su cui il nostro Paese insiste ormai si espande oltre il nostro mare vicino e si parla sempre più spesso di “**Mediterraneo allargato**”. E in effetti, “geograficamente” chiuso, il Mediterraneo è “strategicamente” aperto lungo le sue due estensioni naturali: ad est, verso il Mar Rosso, l’Oceano Indiano Occidentale e il Golfo Persico; a ovest, verso l’Oceano Atlantico centrale e il Golfo di Guinea. E richiamo qui quanto dicevo sopra circa il concetto geo-strategico di “indo-pacifico”.

Ad un arco o crisi “terrestre” che dal Sahel, passando per il Corno d’Africa si estende fino al Maghreb e all’Europa, ne corrisponde anche uno marittimo.

E se il Mediterraneo si apre ad altre vie d’acqua vicine, similmente si è impadronito di una fetta crescente di entroterra. Il perimetro delle sue sfide – dal terrorismo ai flussi migratori – si è spinto oltre le sue sponde settentrionali e meridionali, per coinvolgere appieno il Medioriente, il Golfo Persico, i Balcani e quella vastissima fetta di continente che dall’Africa occidentale attraversa il Sahel e giunge sino al Golfo di Aden.

In questo contesto geografico, abbiamo assistito negli anni a una proliferazione di Stati fragili o addirittura falliti, le cui coste e acque territoriali hanno dato spazio a **nuovi attori non statali** – in grado di operare in aree in cui questi stessi Stati non riescono a esercitare i propri diritti sovrani, incluso il monopolio dell’uso legale della forza. A questi si aggiungono anche **attori statali** che anch’essi colgono le “opportunità” offerte da Stati deboli o falliti per penetrarvi ed esercitarvi la loro influenza.

In questo Mediterraneo, “allargato” ma sempre più frammentato, gli attori non-statali – milizie, gruppi terroristici, tribù, città-stato, organizzazioni criminali, network di trafficanti di esseri umani – hanno aumentato il loro potere, riempiendo i vuoti generati da autorità governative nel migliore dei casi inefficaci. In altri casi, e penso ad aree come la Somalia, la Nigeria le stesse autorità locali hanno zone di forte contiguità con le attività criminali in mare con conseguente scarso appetito a cooperare per contrastarle.

Questa crescente insicurezza diffusa e questa tensione di bassissima intensità, ma di elevato potere invalidante aumenta in maniera direttamente proporzionale il valore della cooperazione internazionale a tutela della libertà di navigazione e della sicurezza dei traffici marittimi a complemento e necessaria integrazione delle azioni e delle politiche di stabilizzazione svolte sul terreno.

L'**Alleanza Atlantica**, in tale contesto, in linea con il Concetto Strategico del 2010 e in conformità con il diritto internazionale, costituisce lo strumento privilegiato cui l'Italia fa riferimento. La strategia marittima della NATO persegue il duplice obiettivo di rafforzare la postura di deterrenza e difesa collettiva e di facilitare la gestione delle crisi. Parallelamente, si prefigge di rafforzare la sicurezza cooperativa tramite partenariati – ad esempio con gli stati rivieraschi nel bacino del Mediterraneo – attraverso il dialogo politico e la cooperazione pratica.

In generale, per la posizione strategica dell'Italia nel Mediterraneo, abbiamo sempre attribuito grande importanza alla dimensione marittima dell'Alleanza, contribuendo regolarmente alle missioni e operazioni di quest'ultima.

In tal senso, emerge anche il valore che il dominio marittimo offre per sviluppare forme di **cooperazione tra la NATO e l'Unione Europea** – basti ricordare il coordinamento che si era instaurato tra Sea Guardian e l'operazione Sophia ora bloccato con l'Operazione Irini o la collaborazione con l'agenzia dell'Unione Europea FRONTEX e le Autorità greche e turche nel mar Egeo per la sorveglianza marittima e il contrasto dello sfruttamento dell'immigrazione clandestina.

Il concetto di sicurezza cooperativa nel dominio marittimo è pure declinata e sviluppata ulteriormente in ambito europeo attraverso la **EU Maritime Security Strategy** (EUMSS), adottata nel 2014 e accompagnata da un *Action Plan* riesaminato nel 2018. Mancando di una struttura operativa come quella della NATO, la Strategia europea punta su un approccio olistico alla sicurezza che raccoglie i contributi di tutte le parti interessate alla sicurezza marittima nell'UE, al di là delle frontiere e dei singoli settori e tende a valorizzare lo scambio di informazioni tra gli Stati membri in materia di sorveglianza marittima. In questa direzione procede il **Concetto di “Presenza Marittima Coordinata”** che mira ad aumentare le capacità dell'Unione quale fornitore di sicurezza marittima affidabile e a lungo termine.

Il suo principio fondamentale si baserebbe sull'impegno degli Stati membri a trasmettere le informazioni raccolte durante le operazioni in cui sono coinvolti propri assetti a una cellula di coordinamento dell'Unione con l'obiettivo di migliorare la “*Maritime Situational Awareness*” generale a svolgere, su base volontaria e mantenendo le catene di comando nazionali, alcune attività rappresentative a supporto dell'immagine dell'UE quale fornitore di sicurezza in una determinata area marittima.

Un primo progetto pilota del Concetto di “Presenza Marittima Coordinata” potrebbe essere avviato nell'area del **Golfo di Guinea**, proprio dove a breve giungerà uno dei gioielli della nostra Marina, la FREMM Federico Martinengo, per una campagna che durerà fino a dicembre 2020 e che la vedrà, tra l'altro, partecipare anche all'esercitazione a leadership francese “*Grand African Nemo*”.

A regime, il Concetto di “Presenza Marittima Coordinata” dovrebbe prevedere la creazione di **Maritime Area of Interest Coordination Cells (MAICCs)** con il compito di raccogliere e condividere all'interno dell'UE le informazioni situazionali fornite dalle navi delle Marine degli Stati membri in attività nelle specifiche *Maritime Areas of Interest*. Saranno sviluppati collegamenti e scambi di informazioni con l'industria marittima e con altri partner all'interno dell'area, basandosi sull'esperienza del *Maritime Security Center - Horn of Africa* (MSCHOA) e del *Shared Awareness and Deconfliction* (SHADE) nonché del *Maritime Domain Awareness for Trade* per il Golfo di Guinea (MDAT-GoG).

Questo nuovo approccio della Presenza Marittima Coordinata potrebbe costituire un salto di qualità importante, benché vada ancora raffinato sul piano concettuale e operativo, rispetto alle esistenti e passate operazioni aeronavali europee, Atalanta, Sophia e ora Irini, costituite sulla base di decisioni ad hoc del Consiglio ciascuna con un comando operativo distinto.

In questo contesto, proprio la campagna del Martinengo nel Golfo di Guinea è il paradigma di una nuova postura che l'Italia va assumendo in materia di sicurezza marittima. In qualche modo essa pone **l'Italia all'avanguardia del processo di integrazione della sicurezza marittima dell'Unione Europea** avendo dato da subito la propria disponibilità a impiegare le attività dell'unità per la condivisione delle informazioni anche facendo ricorso, tra l'altro, a soluzioni tecnologiche già in dotazione della nostra Marina.

Una presenza della nostra Marina Militare fuori dal Mediterraneo (dove, come noto abbiamo il comando di Operazione Irini) che si aggiunge a quella ormai consolidata nell'Operazione anti pirateria UE "Atalanta". Quest'ultima, istituita nel 2008 agisce in un'area di operazioni di circa 4.700.000 miglia nautiche quadrate (circa 8.700.000 km quadrati), che include il Mar Rosso meridionale, le acque territoriali e interne somale, il Golfo di Aden e una larga parte dell'Oceano Indiano.

In conclusione, mi pare evidente da quanto ho cercato di spiegare in questi venti minuti che siamo ormai entrati a pieno titolo in quello che si comincia a definire il "secolo blu", caratterizzato da una crescita economica, finanziaria e sociale sempre più legata al mare, agli oceani, alle acque oltre l'orizzonte delle acque costiere. Il mare è già oggi e lo sarà ancora di più in futuro una delle fonti principali dello sviluppo economico e sociale, soprattutto per un Paese come l'Italia a forte connotazione marittima. In proposito, alcuni nostri partner stanno riflettendo ad avviare, o hanno già avviato, forme di governance specifiche per il comparto marittimo.

La Farnesina ha lanciato, per il momento solo a livello interdirezionale, una Cabina di Regia sul mare intesa a definire alcune delimitazioni delle zone marittime di interesse esclusivo con gli Stati a noi vicini e a potenziare la collaborazione sulla Blue Economy nel Mediterraneo.

La sfida con cui dobbiamo misurarci è costruire sul mare un multilateralismo che si basi su una logica "win-win" che coinvolga sulla base di un approccio olistico tutti gli attori statali e non statali interessati alla stabilità, prosperità e sicurezza del mare.

Parlando di "sfide" vorrei concludere con una piccola provocazione che spero l'Ammiraglio Cavo Dragone mi faccia passare. Di nuovo parto da un dato concreto (è un mio approccio metodologico): nel 2018 (ultimo dato che ho trovato) **ha viaggiato via mare il 79,3 % delle merci italiane esportate nel mondo, percentuale che sale al 95,9 se si considerano solo i Paesi extra UE.**

Se è così, forse bisogna rafforzare la consapevolezza a livello nazionale che l'Italia deve fare un salto mentale importante: noi siamo sì una potenza mediterranea, ma i nostri interessi vanno ben oltre le Colonne d'Ercole. Il fatto che non ci affacciamo sugli Oceani non ci deve impedire di ragionare in una dimensione, se mi passate il termine, ultra mediterranea. Da qui la necessità di comportarci, pur con i nostri limiti, alla stregua delle altre grandi potenze marittime. Avere cioè la capacità e la determinazione di operare maggiormente in acque lontane, assieme ai Paesi like-minded, a tutela della libertà di navigazione e dei traffici marittimi.

Ma è il sistema Italia nel suo insieme che in questo caso si dovrebbe muovere con un approccio strategico: un mix di accordi politici, partnership commerciali, accordi di logistica portuale e infrastrutturale marittima ecc. Insomma, invece di limitarci ad operare per proteggerci dalla rafforzata presenza di attori nuovi nel Mediterraneo, essere noi a ricordarci un poco di più che in fine dei conti siamo pur sempre i discendenti di Cristoforo Colombo, di Amerigo Vespucci e di Marco Polo. Grazie.

Giuseppe Cavo Dragone: saluto e ringrazio i Co-presidenti del Circolo di Studi Diplomatici, l'Ambasciatore Paolo Casardi e l'Ambasciatore Maurizio Melani per l'invito a questo importante evento di confronto istituzionale su temi di attualità e interesse comune, che mi permette di evidenziare ruolo, compiti e prospettive della Marina Militare nell'ambito della dimensione marittima per la sicurezza e gestione delle crisi.

Tra l'altro l'Ambasciatore Casardi è Consigliere Scientifico della Marina e collaboratore della Rivista Marittima nonché membro del Comitato Scientifico della stessa. Parimenti saluto e

ringrazio i membri del Consiglio Direttivo e i Soci del Circolo che hanno contribuito all'organizzazione di questo incontro in un momento non facile per il Paese.

Saluto l'Ambasciatore Luca Franchetti Pardo, Vice Direttore Generale per gli Affari Politici e di Sicurezza nonché Direttore Centrale per la Sicurezza che condividerà con noi le riflessioni sul tema di questo incontro.

Dal 1968, il Circolo di Studi Diplomatici si pone l'obiettivo di non disperdere le esperienze e le competenze dei vertici della carriera diplomatica italiana. Col medesimo spirito, anche la Marina militare continua a diffondere nel Paese, attraverso i suoi canali comunicativi – in primis la storica Rivista Marittima – quella cultura e quel pensiero marittimo caratteristici di una Nazione che crede nel mare e che è consapevole della sua importanza per il futuro.

Come sentiamo dire di sovente, il quadro strategico di riferimento si conferma incerto, instabile e in continua evoluzione.

Senza sottacere le crisi tradizionali e i loro effetti sulla sicurezza collettiva nazionale, con cui per fortuna sappiamo confrontarci oramai da decenni, abbiamo di recente riconosciuto la crisi delle organizzazioni internazionali - sempre meno efficaci nella loro opera di mediazione - così come l'esistenza di nuove minacce e nuove sfide, che hanno aperto terreni di confronto e, se vogliamo, anche di opportunità aggiuntive.

Con particolare riferimento alla dimensione marittima, nella contemporanea era globale, gli oceani continuano (e continueranno a rivestire anche nel futuro) un ruolo critico per lo sviluppo ed il progresso del genere umano.

Non è un caso che i vertici delle oltre 50 marine militari convenuti insieme ai rappresentanti di numerose organizzazioni internazionali, industriali, culturali, accademiche all'ultimo Regional Seapower Symposium abbiano tutti concordato che il nostro XXI secolo è da considerarsi il "Blue Century", il Secolo Blu. Il Simposio di Venezia è forum internazionale che la Marina militare organizza dal 1996 con cadenza biennale, nella splendida sede dello storico Arsenale marittimo, per risaldare e accrescere la cooperazione internazionale.

Economia, energia, alimentazione, sicurezza, comunicazioni, tecnologia, cultura: dal mare passano tutti i grandi snodi della globalizzazione, un fenomeno che non appartiene solo al presente ma che è proprio della storia dell'uomo, dalla Roma antica all'Impero britannico.

Il mare è anche il più grande sistema di comunicazione globale per il trasferimento di materie prime e lavorati – ancor oggi quello di gran lunga economicamente più vantaggioso rispetto al trasporto su terra o via aerea –, dimostrandosi cruciale per lo sviluppo economico mondiale. Inoltre, la quasi totalità delle informazioni digitali che ci arrivano tramite Internet, così come la grande maggioranza del traffico merci mondiale, viaggiano attraverso il mare.

La globalizzazione ha da tempo modificato il principio di distanza e di spazi geografici, facendo assumere al mare un'importanza ancora maggiore.

Per affrontare e gestire in modo coordinato e sinergico le sfide future che attendono l'Italia e fronteggiare la complessità del cambiamento in atto, anche la Marina militare con il Corpo delle capitanerie di porto, nel rispetto delle quattro missioni delle Forze armate, è chiamata a sviluppare una maggiore inclinazione all'adattamento, per continuare a svolgere i propri compiti nell'attuale contesto di riferimento, a difesa sia dello Stato dalle minacce tradizionali e dalle nuove sfide, sia degli interessi strategici nazionali, cioè di quegli interessi fondamentali per il nostro sistema valoriale, politico, economico, culturale e militare, anche se siamo consapevoli che manca ancora una loro definizione univoca.

In tale contesto, il libero accesso ai global common (cioè acque internazionali, atmosfera spazio, Antartide e, recentemente, il ciberspazio) continua a costituire un mezzo privilegiato per i flussi economico-commerciali e quindi di affermazione della nostra prosperità.

Come certamente sapete, la crescente rilevanza della dimensione marittima per il benessere e la sicurezza globali è sempre più al centro dell'attenzione delle nostre principali organizzazioni di riferimento, l'Unione europea e la NATO.

In particolare, per proteggere i propri interessi legati al mare contro una pletora di rischi e minacce, il Consiglio Europeo ha adottato, a giugno 2014, l'*European Union Maritime Security Strategy*, volta a migliorare la cooperazione e aumentare la sicurezza, la stabilità, lo stato di diritto e il buon governo nel dominio marittimo globale. Gli Stati membri hanno basato l'EUMSS sui valori dei diritti umani, della libertà e della democrazia fondanti l'Unione. Ciò, per porre in essere un approccio trasversale e omnicomprensivo, che coinvolga le istituzioni civili e militari, un approccio che sia coerente e costo-efficace, in aderenza ai trattati esistenti, alla legislazione nazionale ed europea e al diritto internazionale, con particolare riguardo al cosiddetto diritto del mare. Mi riferisco all'UNCLOS, *United Nations Convention on the Law of the Sea*, adottata a Montego Bay nel 1982.

In campo NATO troviamo la *Allied Maritime Strategy* che indica come esercitare il potere marittimo, un potere che può essere impiegato per contribuire ad affrontare con successo le sfide alla sicurezza che l'Alleanza si trova ad affrontare.

La rilevanza della dimensione marittima è peraltro ribadita nei più recenti documenti dell'Alleanza, quali il *Deterrence and Defence of the Euro-Atlantic Area – DDA*.

Per raggiungere tale scopo, la Strategia marittima della NATO definisce i ruoli che le forze navali delle Marine alleate possono assumere nel dominio marittimo, al fine di concorrere con le altre forze militari alla difesa e alla sicurezza dell'Alleanza e promuoverne i valori.

Questi ruoli si estrinsecano sull'abilità delle forze navali di offrire un ampio spettro di opzioni strategiche, includendo l'appropriato contributo ai tre core *task* della difesa collettiva, risposta alle crisi e sicurezza cooperativa, con l'aggiunta della sicurezza marittima, la *maritime security*.

Proprio perché in grado di esercitare la diplomazia navale, la Strategia marittima della NATO, da noi pienamente recepita e condivisa, attribuisce alle forze navali un'importante capacità di contribuire alla sicurezza cooperativa attraverso il rafforzamento delle relazioni con i Paesi Partner, con il dialogo e la cooperazione.

Le forze navali offrono rilevanti opportunità nella prevenzione dei conflitti e nello sviluppo della sicurezza e della stabilità regionale, tramite la costruzione della mutua-fiducia, la *confidence-building*, e delle capacità marittime dei Partner, la *capacity building*, lo scambio informativo, lo sviluppo di una crescente interoperabilità.

Si tratta di attività tutte fondamentali per l'interesse e la sicurezza cosiddetta "a distanza", soprattutto dove non è possibile dispiegare truppe sul terreno, una possibilità garantita al Paese grazie alle peculiari caratteristiche *expeditionary* e *sea based* della nostra Marina.

Il concetto di "diplomazia navale", ancora oggi pilastro delle relazioni internazionali, trova solidità nell'esperienza maturata nei secoli passati. Mi sovviene a tal proposito la missione della Piro-Corvetta Magenta della Regia Marina che, tra il 1866 e il 1868, inviata in una campagna di presenza in Sud America e nell'"Anello del Pacifico" per stabilire le prime relazioni diplomatiche e commerciali del neonato Regno d'Italia, consentì, tra gli altri, la firma di trattati economici con Giappone e Cina, avvenuta su "territorio italiano" proprio a bordo del Magenta.

Nel tempo il concetto di diplomazia navale ha assunto varie accezioni, a seconda del periodo storico e della politica estera di cui era e rimane strumento di supporto. Ad esempio, la seconda metà del XX secolo ha riportato in auge l'antica concezione della diplomazia navale - mutuata dal libro "*Gunboat Diplomacy*" dell'Ambasciatore inglese James Cable, che ha approfondito con molti esempi storici questo argomento, ponendo le basi per una vera e propria teoria strategica della diplomazia navale - quale "impiego o la minaccia d'impiego di forze navali per assicurarsi un vantaggio politico o negarlo all'avversario senza provocare un vero e proprio conflitto e come mezzo per agevolare il dialogo politico".

Questo, accadde, ad esempio, quando, nel 1946, agli inizi della Guerra Fredda, gli Stati Uniti inviarono in Turchia, a Istanbul, la corazzata Missouri come deterrente, per influenzare governi e opinione pubblica.

Nello specifico, la diplomazia navale era ritenuta particolarmente efficace nei conflitti limitati, come la guerra di Corea e Indocina, confluita poi nella guerra nel Vietnam, e prevedeva: presenza;

pre-posizionamento in aree di crisi; risposta graduale; trasferimento e protezione delle forze terrestri; scorta convogli; proiezione di potenza dal mare su terra con utilizzo di portaerei e unità da sbarco; sostegno logistico a grande distanza dalle basi.

Inoltre, dal punto di vista strategico, la diplomazia navale, includeva, anche funzioni di deterrenza, concretizzate sia con l'imbarco di cacciabombardieri tattici a bordo delle portaerei, sia con l'impiego di sottomarini balistici a propulsione nucleare.

Un concetto questo, che, ancorché mitigato dal "*politically correct*", rimane tuttavia invariato ed efficace anche per un Paese come il nostro, tradizionalmente non assertivo. Non a caso, prima dell'emergenza pandemica che è ancora in atto, avevamo pianificato, in piena sinergia con il MAECI, un giro intorno al mondo di nave Vespucci che, in circa 18 mesi, avrebbe toccato i sette continenti, col primario scopo di far sventolare il nostro glorioso tricolore e promuovere il nostro pregiato "made-in-Italy".

Purtroppo lo scoppio della pandemia alla vigilia di questa per noi importantissima campagna navale di *naval diplomacy* non ne ha permesso la realizzazione quest'anno, senza tuttavia sancirne la cancellazione: si tratta di un rinvio a quando, speriamo presto, supereremo l'emergenza legata al Covid.

Il nostro impegno a supporto della politica estera nazionale va comunque oltre.

In sinergia con il MAECI e grazie alla recente introduzione nel portato normativo della cosiddetta formula "*Gov-to-Gov*", o "GtoG", che prevede l'intervento dello Stato a supporto della vendita dei prodotti dell'industria nazionale nel mondo, la nostra Forza Armata ha potuto capitalizzare le già solide relazioni bilaterali con altre Marine, contribuendo fattivamente e con successo alla vendita di Navi Militari realizzate dall'eccellenza della nostra cantieristica nazionale (penso all'Algeria, al Qatar e più recentemente agli Stati Uniti e all'Egitto).

Sempre nel perimetro della *naval diplomacy*, mentre vi parlo, la nostra fregata Martinengo è nel Golfo di Guinea per assicurare, recependo anche l'appello di CONFITARMA, la tutela degli interessi nazionali presenti in quel tratto di mare e sviluppare – Covid permettendo – forme di cooperazione con le Marine e le istituzioni locali.

In questo ambito, assicuriamo il nostro convinto supporto al Progetto Pilota europeo "*Coordinated Maritime Presence*", volto a condividere il quadro della situazione marittima (ciò che noi definiamo la *Maritime Situational Awareness*, la MSA), con i Partner di questa regione. Mentre il Progetto prosegue il suo iter per la concretizzazione, la scorsa primavera, la Marina ha garantito una prima MSA grazie a nave Rizzo e all'impiego del software SMART FENIX sviluppato dalla Forza armata.

Quanti di Loro hanno avuto modo di prestare servizio in una Rappresentanza diplomatica all'estero convengono con me che, in questo ambito, occorre evidenziare l'importantissimo supporto dei numerosi Uffici degli Addetti per la Difesa – 51 in totale, dei quali ben 35 sono ricompresi nella sfera del Mediterraneo Allargato – senza i quali la *naval diplomacy* non potrebbe concretizzarsi, mancando di uno dei fondamentali fattori abilitanti.

Questo, ad esempio, è il caso del messaggio disseminato dalla stampa nazionale e internazionale legato alla sosta in porto a Cipro del Martinengo a metà dicembre scorso, collegialmente letto come vera e propria emanazione della volontà politica del Paese, assumendo, a propria insaputa, il ruolo del Missouri a Istanbul.

È evidente come la presenza della Marina in aree sensibili come il Medor, trascenda la dimensione prettamente operativa, per assumere più una valenza politica. Con riferimento al caso mediatico di cui sopra, mi preme invece evidenziare la nostra postura bilanciata ed equidistante, segnata dalla recente partecipazione a un'esercitazione multilaterale con Grecia, Cipro e Francia, e alla concomitante attività addestrativa con la Marina turca.

Questo aspetto mi porta a introdurre il primario focus della Marina a tutela degli interessi nazionali sul mare, ovvero il Mar Mediterraneo e la sua accezione allargata, con le tensioni presenti al suo interno, i cui riflessi si riverberano direttamente sull'Italia.

Questo bacino – pur rappresentando solo l'1% della superficie acquee globale è interessato dal 20% del traffico marittimo mondiale, che sale al 30% per quanto riguarda il petrolio e al 65% per le altre risorse energetiche comprese quelle trasportate dai gasdotti sottomarini – è il centro geografico, geopolitico ed economico anche di una serie di arterie digitali formate da cavi che scorrono sott'acqua e attraverso cui transita quasi tutto il traffico Internet mondiale.

La posizione geografica dell'Italia, centrale rispetto ai due passaggi ristretti (*choke point*) di Gibilterra e Suez, pone i porti nazionali in un importante crocevia strategico che interseca l'ingente traffico commerciale proveniente dall'Oceano Indiano, dalla Regione del Golfo e dall'Estremo Oriente alla volta dell'area atlantica (raggiungendo i mercati del Nord America e dell'America Latina e le nuove frontiere energetiche e commerciali dell'Africa occidentale), dell'area mediorientale e dell'area continentale europea, cuore industriale dell'Unione, in cui il 40% degli scambi intracomunitari avviene via mare. Non solo: l'Italia è punto di incontro di civiltà, società religiose, economie millenarie, che nel Mediterraneo si incontrano e trovano un equilibrio, per quanto instabile.

In questa prospettiva, non può non essere di preminente interesse per l'Italia il cosiddetto Mediterraneo Allargato, concetto geostrategico che trascende la mera definizione fisica di regione che, come sapete, parte dal Mar Mediterraneo e si allarga ad oriente verso il Mar Nero, il Medio Oriente e - tramite Suez - il Mar Rosso, il Golfo Persico, il Corno d'Africa, l'Oceano Indiano e, a occidente - attraverso Gibilterra - gli accessi atlantici al Mare Nostrum, con le problematiche vicine del Golfo di Guinea e quelle solo apparentemente più lontane, ma fortemente cogenti, dello scioglimento dei ghiacci nell'Artico.

Come potete immaginare, si tratta di un'area molto estesa, densa di opportunità per la nostra realtà commerciale, ma anche di minacce che ne mettono a rischio gli interessi e la sicurezza, dove la Marina militare è oggi presente con le sue navi e i suoi uomini nell'ambito delle missioni portate avanti dalla nostra Difesa attraverso dispositivi nazionali o nel contesto di operazioni alleate e di coalizione: si tratta di un impegno oneroso e diuturno, che richiede la disponibilità di assetti performanti per qualità e quantità, ma prima di tutto di equipaggi preparati e motivati.

Infatti, è proprio grazie soprattutto alla grande famiglia della Marina militare - formata dai suoi uomini e donne con le stellette e non - che in questo momento stiamo proseguendo, in piena sinergia inter-istituzionale, l'Operazione Mare Sicuro; rafforzando il supporto alla Libia; continuando a mantenere il Comando operativo e la partecipazione con nave Margottini alla missione europea EUNAVFOR MED Irini; perseguendo, come abbiamo visto, il supporto degli interessi nazionali energetici in Mediterraneo Orientale.

Continuando verso Est, nell'area dell'Oceano Indiano, del bacino somalo, del Mar Rosso e del Golfo Persico continuiamo la nostra presenza in Sinai con i pattugliatori costieri dislocati nella Forza Multinazionale e di Osservatori, la MFO, e la partecipazione all'Operazione antipirateria Atalanta dell'Unione Europea, di cui abbiamo il comando tattico in mare.

Si tratta, come ben sappiamo, di essere presenti e influenti in una delle aree a maggior concentrazione di navi militari al mondo, appartenenti sia a Paesi spesso in antitesi (penso agli Stati Uniti, Cina, Russia, Iran, Pakistan, India), sia alla grande coalizione multinazionale, la CMF – *Coalition of Maritime Force* -, tutti accomunati dall'obiettivo di contrastare la pirateria e aumentare la sicurezza marittima in una zona di transito marittimo commerciale ed energetico ad altissima densità.

Non meno importante è per noi l'elongazione verso l'Artico dove, come accennato, l'inesorabile scioglimento dei ghiacci sta determinando nuovi equilibri geostrategici.

Proprio per non perdere le opportunità che i nuovi scenari stanno già presentando, assicuriamo con regolarità la nostra presenza in quella zona remota con Nave Alliance, che la Marina condivide con il Centro per la Ricerca e la Sperimentazione Marittima della NATO, il CMRE, con sede a La Spezia.

Queste sono, dunque, in breve, le nostre principali attività in quella che è stata definita, come detto, la Regione mediterranea allargata che, ricordiamolo, già dall'indomani della caduta del Muro

di Berlino ha visto il progressivo disimpegno USA dal Mediterraneo a vantaggio di una maggiore presenza nell'Anello Pacifico, il RIMPAC.

Al giorno d'oggi, questa regione è caratterizzata da numerosi fattori di instabilità e dimensioni conflittuali intra e interstatali, con focolai di crisi e minacce che inevitabilmente si riverberano sul bacino e ne influenzano le attività marittime, rilevanti per la sicurezza e la prosperità dell'Italia e dell'Unione Europea.

Crisi e minacce che spaziano dai conflitti di varia natura alle crisi tradizionali - soprattutto nella sponda sud dell'area -, dal crimine organizzato - inclusa la pirateria marittima - al traffico di esseri umani, di armi e droga, all'immigrazione irregolare, al contrabbando, al terrorismo/ecoterrorismo e alle attività illegali intenzionali rivolte contro navi, merci, equipaggi e passeggeri, attrezzature portuali e infrastrutture critiche marittime ed energetiche, inclusi gli attacchi cibernetici.

Una situazione questa che ha portato la NATO, sollecitata soprattutto dall'Italia ad aumentare l'attenzione verso il depauperamento delle condizioni di sicurezza del c.d. "Fronte Sud", ad accettare l'offerta nazionale di realizzare nel nostro Paese due Quartier Generali Multinazionali, i MNHQ, uno terrestre e uno marittimo, in aggiunta al costituendo Polo per il Sud, l'*Hub for the South*, di Napoli.

Come abbiamo potuto appurare dall'innalzamento del livello di attenzione nel Mediterraneo orientale per l'accesso alle risorse energetiche presenti in quel bacino, persino il legittimo sfruttamento delle risorse marine, fortemente condizionato dai crescenti fenomeni della cosiddetta "territorializzazione" e "urbanizzazione" di ampie porzioni dell'Alto Mare, è potenziale fonte di spinta competizione tra i Paesi rivieraschi, indipendentemente che siano Alleati.

Il mare aperto - fondamentale per i liberi scambi commerciali ed energetici - si sta dunque riducendo, mentre le dispute per i confini marittimi stanno aumentando in molte aree regionali, quale risultato delle strategie periferiche attuate da molti Stati.

Pur rimanendo nel richiamato approccio del "*politically correct*" applicato alle relazioni internazionali, perlomeno nel caso specifico che ci vede in prima linea in Medor, abbiamo osservato sul campo un cambio del paradigma di riferimento nell'escalation, con la comparsa del concetto di competitor e una mutazione della progressione che porta dalla pace alla guerra attraverso la crisi, con l'inserimento della competizione prima della crisi, come un ulteriore *step* escalatorio.

In realtà, prendendo proprio a riferimento la situazione in Medor e le relazioni internazionali che si sono create e consolidate nelle cosiddette "guerre per procura", come nel caso della Libia e della Siria, pare che la situazione di pace abbia da tempo lasciato il passo a quella di competizione spinta, al limite della crisi, con un ricorso sempre più frequente alla *lawfare*, ovvero all'uso spregiudicato del diritto internazionale per raggiungere unilateralmente i propri obiettivi.

Lo scenario descritto impone all'Italia di garantire la propria sicurezza e prosperità promuovendo e tutelando gli interessi nazionali con un'azione a proiezione globale, ovvero intervenendo efficacemente e tempestivamente laddove necessario, nell'ambito di alleanze e coalizioni ma anche - se necessario - in autonomia.

Il processo di globalizzazione ha originato profondi mutamenti dell'intero sistema internazionale, interessando inevitabilmente anche lo Strumento militare laddove ha comportato l'abbattimento di quelle barriere fisiche, ideologiche e culturali che avevano caratterizzato per secoli la struttura dello Stato e le stesse relazioni tra Stati.

Quale conferma della metamorfosi del tradizionale contesto d'impiego militare, si assiste - accanto al sistematico coinvolgimento delle Forze armate in operazioni di gestione degli eventi calamitosi - a un loro crescente e diffuso impiego, sia sul territorio nazionale che nei Teatri Operativi, per compiti aggiuntivi non militari quali, ad esempio, il supporto alle Forze dell'Ordine/*constabulary* e l'assistenza umanitaria, quello che i colleghi americani hanno definito "*soft power*".

Inoltre, anche il numero delle iniziative a favore delle istituzioni civili è registrato in crescita, come nel caso di attività che spaziano, ad esempio, dal supporto alle operazioni e interventi della Protezione Civile (non da ultimo cito, perché in corso, l'attività per l'identificazione e recupero di

eco-balle disperse in prossimità dell'Isola d'Elba), e al concorso sanitario, come nel caso dell'emergenza COVID.

Basti pensare al Posto Medico Avanzato allestito e gestito dalla Brigata Marina San Marco presso l'ospedale Carlo Urbani di Jesi (Ancona), ed alle unità navali con capacità di trattamento in terapia intensiva messe a disposizione del Paese.

Anche se si tratta di un'esperienza di cui tutti avremmo voluto fare a meno, tuttavia gli insegnamenti ricevuti ci hanno portato a sviluppare una nuova esigenza operativa per realizzare una Nave militare-Ospedale.

Tra le iniziative a favore delle istituzioni civili rientrano anche il potenziamento della sicurezza/interventi per emergenze interne a supporto di altri dicasteri, la bonifica/messa in sicurezza di ordigni residuati bellici, la risposta ai disastri, l'antiquamento, il supporto per la ricerca e tutela dei beni archeologici/culturali e a quello per lo svolgimento di campagne scientifiche, l'utilizzo di strutture militari per eventi di promozione, di simposi e seminari legati a tematiche di pubblico interesse.

Si tratta di un impegno, che rientra nella cosiddetta "quarta missione" delle Forze Armate, che riguarda il contributo alla salvaguardia delle libere istituzioni e lo svolgimento di compiti specifici in circostanze di pubblica calamità ed in altri casi di straordinaria necessità ed urgenza, complementare rispetto alle altre tre missioni di difesa dello Stato, difesa degli spazi euro-atlantici ed euro-mediterranei e contributo alla pace e alla sicurezza internazionale.

Le attività che la Marina conduce in questo ambito sono numerosissime sia in patria che all'estero e trovano precedenti alquanto datati, come quando il 5 luglio 1979, l'8° Gruppo Navale, composto dalla Rifornitrice di Squadra Stromboli e gli Incrociatori Andrea Doria e Vittorio Veneto partiva verso il Mar Cinese Meridionale per soccorrere in mare i profughi vietnamiti, un intervento che si dimostrò il primo di "Protezione Civile" da parte dell'Italia all'estero.

Oggi, la Marina continua nello stesso solco e con lo stesso spirito, contribuendo, insieme alle altre Forze Armate, alle esigenze della Nazione come l'impiego di Nave San Giusto in Libano per l'emergenza connessa all'infuato evento del 4 agosto scorso.

Tra i rischi che le moderne Marine militari si trovano a fronteggiare, come ho avuto modo di condividere con i miei paritetici durante lo scorso Simposio di Venezia, vi sono anche quelli connessi con la galoppante fragilità dell'ecosistema marino, sempre più minacciato e sempre più indifeso.

Una fragilità che sta mettendo a repentaglio la "salute" e gli equilibri naturali del pianeta. Infatti, in questo delicato e pericoloso processo, gli oceani, che da sempre sono anche i principali regolatori del clima globale, rischiano di amplificare gli effetti dei cambiamenti climatici e tutte le conseguenze che ben conosciamo e che stiamo già subendo.

Uno scenario così complesso impone una governance del mare condivisa, multidisciplinare e multidimensionale, al fine di garantire l'ottimale gestione e sfruttamento del contesto marittimo di interesse nazionale.

Già oggi, la Marina è impegnata in una vasta gamma di collaborazioni con altri Dicasteri, tra cui cito, a mero titolo di esempio, il Ministero dell'Interno per il controllo dell'immigrazione clandestina e supporto alle attività investigative di cornice, il Ministero dello Sviluppo Economico per il pattugliamento e monitoraggio delle aree di interesse per l'estrazione di georisorse, il Ministero dell'Ambiente per la tutela del mare ed il MAECI per numerose attività tra cui spicca la proposta inter-dicasteriale di istituzione della "Cabina di regia sul mare".

Avviandomi alle conclusioni, l'Italia, come abbiamo visto, è un Paese marittimo la cui sicurezza e benessere dipendono imprescindibilmente dal mare, con cui ha un legame indissolubile. Il mare ha reso l'Italia centrale nella Storia dell'umanità e, sono certo, continuerà a conferire al Paese rilevanza strategica per gli equilibri europei e globali.

Grazie al mare, la Nazione è cresciuta nel commercio e nei mercati internazionali, nello sviluppo sostenibile della pesca, della cantieristica e delle infrastrutture, nella prospezione delle risorse energetiche e minerarie marine, nella presenza nelle aree marittime di interesse strategico mondiale,

traducendone gli effetti nella parallela crescita, nel tempo, delle nostre condizioni di tranquillità e prosperità.

Lo spazio marittimo è divenuto più interconnesso e sfruttato da un crescente numero di attori, compresi gli effetti convergenti delle minacce e la trasversalità pervasiva delle nuove dimensioni *ecofin* e *cyber* che richiedono risposte innovative e il superamento di parte degli schemi e paradigmi utilizzati finora.

Inoltre, la possibilità di accedere e operare liberamente e in modo sicuro sul mare pone importanti sfide alla libertà di navigazione, catena alimentare, interessi economico-energetici, salubrità dell'ambiente marino e conservazione e sostenibilità della biodiversità.

Le competenze della Marina militare (e delle Marine in generale) - il cui perimetro legale anche a livello internazionale rimane indiscusso - inerenti il potere navale (quale uso della forza militare per la difesa dello Stato e degli spazi e interessi marittimi nazionali), la cooperazione internazionale (quale rafforzamento delle relazioni e della collaborazione con le altre Marine e Forze armate) e la diplomazia navale (quale supporto alle attività di politica estera nazionale nel dominio marittimo), sono ampiamente consolidate e continueranno ad esserlo, per cui andranno mantenute e rafforzate. Le moderne esigenze di difesa e sicurezza determinano la necessità di continuare a investire in uno strumento marittimo altamente abilitante, in grado sia di conferire versatilità operativa e flessibilità strategica allo strumento militare nazionale sia di supportare ad ampio spettro l'impegno del Paese in uno scenario internazionale sempre più dinamico e complesso.

Questo ragionamento è perfettamente calzante anche in caso di un approccio alla definizione delle capacità basato sugli effetti, cosiddetto *effects based*, laddove lo Strumento marittimo risulta, nel più ampio contesto militare, quello che più di ogni altro genera costantemente uno spettro di effetti, a connotato multidisciplinare e multidimensionale, profondamente scalabili in termini di varietà e intensità. Basti come esempio pensare alla singola nave da guerra che è in grado di giocare più ruoli, anche contemporaneamente ed in contesti nazionali e internazionali, come quelli di proiezione di forza, deterrenza, cooperazione, polizia dell'alto mare e diplomazia navale. Perfino all'ormeggio, le unità navali sono operative e pienamente abilitanti. Si pensi a nave San Giusto che fino a poche ore fa ha fatto sventolare il Tricolore in porto a Beirut per proiettare e sostenere le capacità di intervento che il nostro Paese ha voluto rendere disponibili al Libano a seguito dell'esplosione del 4 agosto.

In tale contesto, per assumere una posizione di rilevanza nel mondo contemporaneo è necessaria una lungimirante strategia marittima sistemica nazionale, che veda in una rinnovata componente militare un fattore qualificante integrativo affinché le altre dimensioni continuino a potersi esprimere a vantaggio della collettività.

La disponibilità di tale strategia, oggi più che mai, diventa un imprescindibile requisito di difesa e sicurezza nazionale poiché andrebbe a colmare il gap dell'assenza di un primario riferimento tassonomico istituzionale in materia di Sicurezza Marittima Avanzata. Questo pilastro dell'azione della Marina, a tutela della sicurezza e del benessere collettivo, include l'impegno per il controllo e la difesa delle linee di traffico e dei tratti di mare di interesse, oltre a ricomprendere la peculiare azione di supporto alle relazioni internazionali, il supporto a Paesi terzi per sviluppare capacità autonome di controllo e prevenzione e la capacità di risoluzione delle situazioni di crisi.

È mia convinzione che l'applicazione del concetto di approccio multidimensionale sistemico alla dimensione marittima nazionale - che riunisca i nostri player marittimi, istituzionali e non, integrati dal mondo dell'industria, ricerca, accademia, scuola, terzo settore - sia la giusta rotta da seguire per attraversare in sicurezza questo turbolento Secolo Blu.

Vi ringrazio per l'attenzione e rinnovo il grande interesse e piacere della Marina militare di poter continuare a esser parte di questo peculiare consesso dove poter confrontarsi serenamente su temi di elevato interesse strategico per il nostro Paese.

Maurizio Melani: associandomi a quanto detto nella sua introduzione dal Co-Presidente Paolo Casardi ringrazio innanzi tutto l'Ammiraglio Cavo Dragone e il collega Franchetti Pardo per aver accettato il nostro invito a partecipare a questo Dialogo e per le loro esaustive e di grande interesse relazioni su un tema di grande rilevanza nell'attuale contesto geopolitico.

In questo mio breve intervento mi soffermerò sulla situazione nel Mediterraneo, o meglio del Mediterraneo allargato, che va dall'Atlantico all'Oceano Indiano. Si tratta dell'area geopolitica nella quale siamo immersi e i cui sviluppi sono cruciali per la nostra sicurezza e la nostra prosperità. E' un'area da sempre caratterizzata da tensioni e crisi le cui dimensioni sono speculari all'importanza degli intrecci economici e politici che vi si dipanano, oggi accentuati dal rilievo di un'economia globalizzata in larga parte centrata sui rapporti commerciali e sulle integrazioni produttive tra Asia ed Europa anche se si assiste attualmente a volontà di parziali accorciamenti delle catene del valore che la pandemia ha accentuato. Il rilievo del concetto strategico di Mediterraneo allargato a dire il vero non è nuovo. Già negli anni ottanta del XIX secolo il Ministro degli Esteri Mancini affermava per motivare la presenza italiana sulle coste del Corno d'Africa che le chiavi del Mediterraneo sono nel Mar Rosso. E per l'impero britannico il controllo o l'interdizione del controllo altrui di quest'insieme di rotte con la propria potenza navale e di proiezione di forza costituiva un aspetto centrale della propria strategia globale, ancor più dopo l'importanza assunta dalle risorse petrolifere mediorientali per l'economia mondiale.

Gli equilibri di forza in quest'area, centrata nel Mediterraneo propriamente detto, sono profondamente mutati negli ultimi decenni e in modo più accentuato negli ultimi anni.

Durante la guerra fredda il controllo prevalente da parte degli Stati Uniti e dei suoi alleati non era che limitatamente intaccato da una presenza sovietica che poteva contare sugli approdi ottenuti non senza costi in paesi della sponda sud con le quali trovava convergenze politiche, a volte precarie, come la Siria, l'Algeria e la Libia. Terminata la guerra fredda il controllo statunitense, affiancato dalle flotte degli alleati francesi, italiani, turchi e greci e da una residua e sempre minore presenza britannica era pressoché esclusivo. Ma l'assenza del vecchio nemico prima che la Russia riacquistasse una sua assertività con Putin all'inizio di questo secolo e la crescita economica e politica di potenze asiatiche come la Cina e l'India con le conseguenti esigenze di controllo e protezione, per tutti gli attori, dei traffici marittimi ha spostato progressivamente l'attenzione sull'ampia area indo-pacifica.

Le modalità con cui sono state gestite da parte americana le vicende successive agli attentati terroristici dell'11 settembre 2001 hanno prodotto l'emergere di nuovi attori che hanno ripreso a svolgere nell'area ruoli che essi avevano già esercitato in secoli precedenti prima dell'incontrastato, anche se progressivamente contestato, controllo occidentale dell'area. Profittando dei vuoti lasciati da altri è tornata la Turchia, non più come parte del blocco occidentale come al tempo della guerra fredda, ma con una autonoma assertività che rievoca nostalgie ottomane, prima alimentata da una forte crescita economica e poi quale diversivo da una recessione con rilevanti conseguenze sociali accompagnato dal desiderio di affermare un controllo sulle riserve di gas del Mediterraneo orientale ove sono riesplose le dispute territoriali e marittime con la Grecia e il suo alleato cipriota e con altri paesi europei ugualmente interessati a quelle risorse come la Francia e l'Italia.

Essendo apparentemente superati i contrasti tra questi due ultimi paesi sulla Libia sembrano ora prevalere le convergenze di interessi nel Mediterraneo orientale ove Eni e Total collaborano anche se alla posizione più rigida della Francia si accompagna quella più dialogante dell'Italia con un occhio ai rapporti di Roma ed Ankara con il Governo di Tripoli.

Su questo vorrei chiedere all'Ammiraglio Cavo Dragone come vede l'andamento dei rapporti italo-francesi nel settore navale, sia sul piano operativo che su quello industriale nel quale vi è una consolidata cooperazione cementata dai recenti accordi tra Fincantieri e STX.

Oltre alla Turchia e con modalità analoghe è tornata nel Mediterraneo la Russia profittando dei conflitti in corso. Ha riattivato la presenza sulla costa siriana ed è nuovamente presente in Libia con basi a sostegno di mezzi navali di superficie e sottomarini oltre che di capacità aeree. L'una e l'altra

tuttavia sembrano cominciare a rendersi conto dei loro limiti ed in particolare delle difficoltà a sostenere ambizioni superiori ai propri mezzi. Da qui la recente tendenza a cercare intese e ad evitare un eccessivo innalzamento dello scontro. Vi è anche la Cina che per ora opera per l'acquisizione di capacità portuali per la propria ormai enorme flotta mercantile e per i flussi commerciali nell'ambito della sua nuova Via della seta. Ma le sue navi cominciano a fare visite nel Mare Nostrum, fermo restando che l'area in cui esercita la sua assertività politico-militare; con crescenti preoccupazioni dei suoi vicini! E' soprattutto quella dell'area indo-pacifica, dal Mar della Cina a Gibuti, per la protezione delle sue rotte di importazione di energia e materie prime e di esportazione di prodotti industriali con beni intermedi nei due sensi.

Di fronte a questi sviluppi, oltre a quanto ho detto e chiesto sulla collaborazione italo-francese vi è l'esigenza a mio avviso di inserire tali rapporti nei più ampi processi di cooperazione e integrazione a livello europeo. Negli ultimi anni, sostanzialmente con il venir meno dei freni posti dal Regno Unito, vi sono stati progressi nell'affermazione di obiettivi e nell'avvio di processi per attuarli: dall'istituzione di un fondo europeo per la difesa al potenziamento delle capacità di pianificazione non soltanto strategica ma anche operativa seppure ancora limitata a certi tipi di attività militari, dalla volontà di coordinamento dei piani di acquisizioni al sostegno di integrazioni industriali. L'aspetto della dimensione marittima è ben tenuto presente in questo ambito e la sua rilevanza è sostenuta dall'Italia. Abbiamo tuttavia visto che malgrado la volontà espressa dalla nuova Commissione e dal Consiglio di valorizzare la dimensione geopolitica dell'Unione, il bilancio pluriennale presentato al Consiglio e al Parlamento presenta stanziamenti ridotti rispetto a quelli inizialmente ipotizzati. Chiedo quindi ad entrambi come vedono, dalle rispettive ottiche, le prospettive di sviluppi che sono a mio avviso fondamentali per il perseguimento degli obiettivi di sicurezza dell'Unione e di ciascuno dei suoi paesi membri.

Stefano Ronca: l'Ammiraglio Cavo Dragone e il Ministro Franchetti Pardo, che ringrazio calorosamente per la loro efficace esposizione, hanno illustrato in modo eloquente come e perché la Marina, oltre che uno strumento militare, sia uno strumento squisitamente politico. Soprattutto la sua intrinseca gradualità, flessibilità e scalabilità di impiego la rendono tale.

Nel mio intervento vorrei toccare due aspetti.

Uno riguarda il nuovo impulso dato da un movimento di Ufficiali di Marina turchi alla vocazione navale di Ankara in linea con l'attuale aggressiva politica estera turca. Il secondo riguarda l'apparente dualismo fra scelta europea e scelta transatlantica nell'impostazione industriale ed operativa dello strumento navale italiano.

Turchia. "Mavi Vatan" in italiano "Patria Blu", è un'espressione sempre più in voga in Turchia e sempre più presente nel linguaggio politico turco. L'espressione è spesso associata a rivendicazioni di Ankara riguardanti la zona economica ricca di giacimenti di gas sulla quale insistono anche le rivendicazioni greche e cipriote.

Uno dei primi accordi con la Libia nel 2019 è stato quello di estendere i rispettivi confini marittimi e zone di sfruttamento economico, provocando forti reazioni da Atene e Nicosia.

Le personalità traenti di questa nuova linea di patriottismo navale, che si inserisce nel nuovo pensiero strategico imperiale di Ankara, diretto anche più a sud e cioè verso la Libia, l'Africa orientale ed altri paesi islamici, sono due ammiragli. Il primo è l'ex capo di Stato Maggiore della marina Yayci. Il secondo è un altro Ammiraglio in pensione appartenente alla sinistra nazionalista: l'Ammiraglio Gurdeniz, sempre più presente nei media e che raccoglie presso le forze armate e soprattutto in Marina grande consenso.

Gurdeniz era stato in passato capo del policy planning della Marina ed è autore di numerosi testi di strategia. Fu condannato a 18 anni di prigione nel 2011 per sospetta associazione con il nemico di Erdogan, Gulen, e poi liberato nel 2015.

Ciò che unisce questo gruppo di ufficiali è una generalizzata ostilità verso gli Stati Uniti e verso quello che essi definiscono di "Atlantic front" e naturalmente verso la Grecia.

Gurdeniz la cui immagine sta crescendo di importanza e visibilità nel paese, sta valorizzando come mai era avvenuto fino ad ora, la vocazione navale della Turchia. La Marina turca viveva infatti all'ombra dell'esercito considerato da sempre l'arma dominante nel concetto politico e strategico del paese. Ma Gurdeniz sta affermando il principio che difendere il mare nel quale si trovano gli interessi della Turchia, la sua Patria Blu, è altrettanto importante che difendere il territorio turco.

Il Fronte Atlantico, guidato dagli Stati Uniti secondo Gurdeniz vuole impedire che la Turchia assurga a grande potenza e si leghi a quelli che sono i suoi interlocutori naturali: i paesi dell'Eurasia ed in particolare la Russia. Secondo Gurdeniz intensificare i legami con Russia e Cina servirebbe gli interessi della Turchia e conterrebbe l'imperialismo del fronte Atlantico.

Il partito nel quale Gurdeniz si riconosce è il partito Vatan di Pericek sostenuto da molti militari che caratterizzati da un forte secolarismo ma anche con credenziali anti Guleiniste, anti curdi, anti occidentali e soprattutto anti greche. Ormai il termine Patria Blu è diventato pervasivo in Turchia. Patria Blu è chiamata la grande esercitazione navale del 2019, Patria Blu si chiama la rivista della scuola di guerra marittima turca. L'attuale capo di Stato Maggiore Bagcioglu, che ha sostituito il più radicale Yaici, è comunque considerato il fautore dell'esercitazione Patria Blu 2019 che tuttavia egli dichiara compatibile con gli impegni turchi nella Nato.

Si può concludere che il movimento Patria Blu attira molta attenzione politica in Turchia e si inserisce nella linea indipendente ed aggressiva della contemporanea politica estera turca. Inoltre va notato che Erdogan sta mostrando il suo consenso verso questa direzione strategica.

La mia domanda all'Ammiraglio Cavo Dragone riguarda l'atteggiamento della Marina Italiana verso la Turchia oggi, anche considerando la vicinanza italiana ad Ankara su alcuni aspetti della crisi libica e sul fatto che in passato abbiamo fornito mezzi navali e licenze di costruzione ad Ankara con licenza di produzione ed esportazione verso Paesi terzi. Questa linea è compatibile con l'attuale nuova politica estera di Erdogan che tra l'altro si spinge ben oltre il Mediterraneo?

Industria della difesa: cordata atlantica e cordata europea. Sembra che vi siano due cordate nell'ambito dell'industria della difesa italiana in questo momento: una che si dirige verso l'asse Stati Uniti e Regno Unito l'altra verso soluzioni e collaborazioni europee.

Nel campo della cantieristica navale abbiamo un rapporto intenso quanto difficile con la Francia. Il recente contratto con gli Stati Uniti per 10 fregate non è solo un contratto interessante in sé ma anche perché apre delle prospettive future di collaborazione con la filiera dell'industria navale atlantica a lungo termine. Fa eco a questo contratto in campo navale quello del caccia di sesta generazione Tempest che a quanto si dice e si legge garantisce maggiore compatibilità col sistema militare ed industriale nazionale rispetto al progetto franco-tedesco Dassault, Airbus. Non esito a credere che sul piano della valorizzazione dell'industria nazionale, della compatibilità col sistema militare italiano, cresciuto per decenni nell'alveo dei criteri addestrativi americani, (si pensi al luogo di addestramento dei nostri piloti a Pensacola), la scelta transatlantica presenti molti vantaggi.

Tuttavia, se si vuol giungere ad una politica estera e di difesa comune, dovremmo prima o poi deciderci a sacrificare qualcosa delle nostre industrie nazionali degli armamenti a favore di altre ed acconsentire ad accorpamenti con industrie europee del settore.

Capisco che, nel campo della cantieristica navale sia difficile standardizzare la produzione di unità navali, poiché l'inerzia per omogeneizzare i diversi cantieri in vari Paesi sarebbe più elevata che per qualsiasi altra fabbrica di armamenti terrestri o aerei. Ma comprendo che sia insopportabile da vari punti di vista soggiacere a strategie francesi che valorizzano i loro prodotti a scapito di quelli italiani. Ho sentito per esempio dire che secondo i francesi gli italiani producono le fregate Fremm su licenza francese quando è nota la diversità fra le due unità, quella francese e quella italiana, nelle caratteristiche, dotazioni, dimensioni ed operatività di impiego.

Qual è dunque la strada per rendere compatibili gli interessi di produzione ed occupazione nazionali con l'inevitabile necessità di una politica estera e difesa comune europea, che necessariamente implica fusioni, accorpamenti industriali e rinunce sul piano dell'immediato interesse di alcune industrie nazionali?

Giuseppe Cavo Dragone: sul ruolo della Francia, dal punto di vista prettamente militare e non necessariamente navale esiste un confine molto particolare che non sempre è stato sottolineato. Mi riferisco, ad esempio, alla missione in Niger. Se non ci fosse stata la Francia, l'Italia non avrebbe conseguito il successo che ha avuto grazie all'aiuto francese. Anche la crisi di Cipro ha favorito un lavoro di comune accordo con la Marina francese. Quindi dal punto di vista prettamente operativo e militare i rapporti sono ottimi. Da un punto di vista industriale, il progetto FREMM è ancora in atto e insieme a Francia e Italia sono aggregati gli USA, l'Egitto. Si tratta di un esempio di joint venture che si distingue per i risultati di eccellenza raggiunti.

Sul ruolo della Turchia, noi volutamente ci siamo tenuti equidistanti e equilibrati e questo nostro equilibrio ci è stato sempre riconosciuto da parte dei turchi che lo hanno apprezzato. Non ultimo ho ricevuto una telefonata dal mio corrispettivo turco che ha testimoniato proprio questo aspetto. Tradizionalmente, infatti, i comportamenti della Marina Militare sono improntati a un necessario equilibrio ed equidistanza. Se da un lato partecipiamo attivamente a esercitazioni NATO con Grecia e Francia, dall'altro lato operiamo insieme alla Marina Turca proprio a testimonianza di una volontà di apertura al dialogo e alla collaborazione. Riteniamo che il mantenimento di questi canali di collaborazione e di apertura sia la migliore strada per permettere un dialogo costruttivo futuro.

Ricordiamo anche che greci, turchi e italiani fanno tutti parte della NATO. Abbiamo nel tempo dato prova di poter lavorare efficacemente insieme sia agli europei e sia in ambito NATO o con gli Stati Uniti. Non abbiamo preclusioni di sorta anche perché sia all'interno della NATO, UE, o coalizioni a guida USA si tratta di operare in ambienti perfettamente compatibili da un punto di vista operativo. Perseguiamo quindi l'integrazione e la collaborazione a 360°, nella considerazione che anche l'industria e la tecnologia italiana sono perfettamente compatibili e integrabili sia in ambito europeo e sia in ambito atlantico. Per questo collaboriamo con tutti i paesi europei quando possibile. Stiamo considerando anche il programma "TEMPEST" che non è europeo anzi è in concorrenza con l'asse franco-tedesco. Dobbiamo corrispondere gli interessi industriali del Paese, ovvero i nostri interessi nazionali.

Roberto Nigido: sono molto grato all'Ammiraglio Cavo Dragone e al Direttore Franchetti Pardo per le interessanti informazioni e valutazioni che ci hanno fornito. Concordo con le considerazioni che hanno svolto Maurizio Melani e Stefano Ronca e mi associo alle domande che hanno posto. Ho a mia volta un quesito da rivolgere in particolare al collega Franchetti Pardo. Ho seguito da non addetto ai lavori il dipanarsi della crisi in Libia e le iniziative militari assunte sul terreno in particolare da Russia, da un lato, e Turchia dall'altro. Ho compreso che di fronte a queste iniziative l'Italia abbia deciso di restare neutrale, anche se le iniziative russe mi sono sembrate in contrasto con i nostri interessi, limitandosi a invitare le due parti in lotta, Tripoli e Bengasi, alla moderazione e al negoziato. Questo atteggiamento è del resto coerente con le disposizioni dell'articolo 11 della Costituzione: disposizioni, osservo con rammarico, che condannano l'Italia a subire gli avvenimenti e comunque a un ruolo subalterno in qualsiasi crisi che comporti la necessità di interventi militari. Sono stato quindi sorpreso quando alcuni giorni fa ho letto sul Messaggero un editoriale a firma Alessandro Orsini, commentatore acuto e in genere informato ma anche talvolta incline a fornire indicazioni e valutazioni volutamente originali, secondo il quale l'intervento militare turco avrebbe avuto l'approvazione e il sostegno non dichiarato dell'Italia. Se l'informazione avesse fondamento, si tratterebbe di un sussulto di vitalità della nostra politica estera, anche se con modalità che non mi sentirei di condividere.

Giuseppe Cavo Dragone: l'atteggiamento italiano in Libia credo sia improntato al massimo realismo e pragmatismo. Abbiamo dato prova di sostenere il governo libico e soprattutto la popolazione, col supporto logistico alla Guardia Costiera Libica e la realizzazione di un ospedale in prima linea. Sono iniziative che mostrano un interesse non legato a esclusivi interessi di parte e credo che alla lunga questo comportamento pagherà. I libici non gradiscono molto l'ingerenza e

l'imposizione di iniziative straniere. Concordo con quanto sottolineato dall'Ambasciatore Franchetti Pardo, ovvero quando le acque si saranno calmate vedremo il rapporto della Libia con la Turchia come evolverà.

Sandro De Bernardin: ringrazio l'Ammiraglio Cavo Dragone e l'amico Franchetti Pardo per le loro ampie e stimolanti presentazioni. E desidero confermare, sulla scorta della mia esperienza professionale, la qualità e la proficuità della collaborazione tra Difesa ed Esteri, che ha consentito e consente la realizzazione di operazioni che hanno fatto e fanno onore al nostro Paese in tanti difficili teatri. Ma per bene operare, ci vogliono risorse e un'adeguata possibilità di programmazione a medio-lungo termine. All'Ammiraglio chiedo se ritiene soddisfacente una situazione in cui una parte determinante delle risorse a sua disposizione derivano dallo strumento aleatorio dell'annuale Decreto Missioni (e non è inserita nel bilancio ordinario della Difesa). A Luca Franchetti Pardo chiedo se - a fronte delle aggressive rivendicazioni di Pechino sul Mae Cinese meridionale - la politica estera comune europea si sta ponendo il problema di interloquire - e con che strumenti - nell'affermazione della libertà di navigazione nelle acque internazionali.

Giancarlo Leo: desidero anch'io unirmi ai ringraziamenti già espressi ai nostri due ospiti per i loro così brillanti ed approfonditi interventi introduttivi.

In relazione ad alcune considerazioni già svolte in merito alla situazione di tensione venutasi a determinare nel Mediterraneo orientale ho notato con interesse quanto dettoci dall'Ammiraglio Cavo Dragone circa l'esercitazione navale effettuata nelle scorse settimane Insieme a Francia, Grecia e Cipro e alla pressoché contemporanea attività esercitativa svolta con la Marina turca.

Quanto precede a conferma - mi pare - della posizione equilibrata assunta da parte italiana anche in relazione all'accordo intervenuto nel novembre 2019 tra Ankara e Tripoli per la delimitazione delle rispettive zone economiche esclusive, accordo energicamente contestato da Cipro e Grecia. Ricordo a tale riguardo che in occasione del Vertice sulla Libia svoltosi al Cairo lo scorso gennaio l'Italia si era astenuta dal sottoscrivere il comunicato congiunto firmato da Cipro, Egitto, Grecia e Francia nel quale il memorandum d'intesa turco-libico veniva dichiarato "null and void".

Vorrei sottolineare a questo proposito che il problema della definizione delle ZEE è molto delicato e - a mio modo di vedere - bene ha fatto il nostro Paese a non farsi troppo coinvolgere nel merito tecnico-giuridico di una vertenza dalle implicazioni molto complesse. E ciò, in particolare, quando, come tra Grecia e Turchia, entrano in gioco i complicati problemi delle isole di cui quello di Kastellorizo costituisce il caso più eclatante.

L'atteggiamento da noi assunto non ci ha comunque impedito di firmare lo scorso 8 giugno ad Atene un accordo "pro futuro" sui criteri di delimitazione delle zone economiche esclusive tra Italia e Grecia e sulle aree di pesca: un accordo "virtuoso" ed inteso ad evitare le criticità che non hanno sinora consentito la ratifica da parte italiana dell'accordo di Caen in materia marittima firmato con la Francia nel marzo 2015. Sempre in tema di ZEE e per sottolineare l'importanza di riporre la massima attenzione a non compiere mosse sbagliate vorrei inoltre citare l'esempio del contenzioso con l'Algeria (per la pretesa di quest'ultima ad una sproporzionata ZEE antistante le coste sarde) che, dopo aver attraversato momenti di aspra tensione, si confida adesso di risolvere attraverso un negoziato tecnico.

Vorrei adesso soffermarmi su un altro punto. E' stato accennato al fatto che la presenza marittima italiana dovrebbe uscire dal perimetro relativamente angusto del Mediterraneo e porsi un orizzonte più consono ai nostri interessi.

A questo riguardo vorrei innanzitutto chiedere all'Ammiraglio Cavo Dragone se il nostro attuale strumento militare navale sia adeguato al perseguimento di tale prospettiva.

Inoltre, tenuto conto del normale ritmo di obsolescenza al quale sono soggette le singole piattaforme e dal momento che il processo di acquisizione delle capacità navali si caratterizza, rispetto alle altre dimensioni, per la necessità di pianificare su un arco temporale medio-lungo il

rinnovamento della flotta, vorrei sapere quale sia “lo stato dell’arte” anche alla luce del finanziamento straordinario a suo tempo approvato con la legge di Stabilità 2014.

Adriano Benedetti: desidero rivolgere innanzitutto un apprezzamento sentito ai nostri due illustri relatori per la ricchezza e la varietà degli spunti che le loro presentazioni hanno offerto per il nostro dibattito.

Non vi è dubbio che la “dimensione” marittima costituisce l’aspetto essenziale delle situazioni di crisi che più caratterizzano l’attuale congiuntura internazionale. Basti pensare alla confrontazione USA-CINA che si incentra in particolare sul Mare cinese meridionale, oppure allo scontro sempre pronto ad esplodere nel Golfo persico/arabico dinnanzi alle coste iraniane in connessione con la presenza imponente di navi della Marina americana.

D’altronde anche i recenti sviluppi nell’area del Mediterraneo orientale con la Turchia in postura assertiva se non aggressiva ci ricordano – peraltro nel quasi silenzio della stampa italiana – l’importanza delle vie marittime quale vettore per la proiezione di potenza.

A questo riguardo ben pochi commenti sono stati registrati nel nostro paese in merito a quella che si può ben definire una “piccola catastrofe strategica” per l’Italia, vale a dire l’insediamento della Turchia a Tripoli sull’altra sponda del Mediterraneo, a poche centinaia di chilometri dalle coste siciliane. Un cambiamento così radicalmente importante non ha suscitato alcuna presa di posizione del Governo di Roma, in linea d’altra parte con un’opinione pubblica assorta nelle problematiche interne e dimentica della incisività che i rapporti di forza prevalenti nel “mare nostrum” rappresentano per la difesa degli interessi nazionali e per la collocazione internazionale del nostro paese.

Non ci si vuole rendere conto che nell’ultimo decennio il contesto internazionale ha subito un forte deterioramento e che i rapporti di forza sono destinati a segnare, almeno nel futuro prevedibile, le interazioni tra i membri della comunità delle nazioni: all’ottimismo kantiano è, purtroppo, subentrato un paradigma opposto che tende ad ispirarsi alla visione hobbesiana.

È in questo quadro che mi permetto di chiedere ai nostri relatori se la recente vendita di due importanti unità navali (due fregate di nuova generazione) all’Egitto sia stata originata solo da motivazioni commerciali, oppure anche da considerazioni strategiche, quale un implicito messaggio di preoccupazione per gli equilibri mediterranei rivolto alla Turchia del Presidente Erdogan.

Gabriele Checchia: ringrazio anche io i due relatori per le loro dense e stimolanti presentazioni. Ascoltando i due interventi - con particolare riferimento alle complesse dinamiche che stanno interessando, da qualche tempo a questa parte, il Mediterraneo orientale - mi è tornato alla mente quanto era solito osservare il compianto Fernand Braudel: “ogni qualvolta mi si parla di Mediterraneo ho bisogno di pensare la globalità”.

Oggi più che mai mi sembra, e ne traggo conferma dalle parole sia dell’Ammiraglio Cavo Dragone che del collega e amico Franchetti Pardo, che un invisibile “filo rosso” colleghi per una pluralità di motivi e di attori quanto sta accadendo nel Mediterraneo orientale - a cominciare dalla crescente assertività turca anche in tale importante scacchiere - a contestuali dinamiche di più ampia natura: da quelle in atto nel Mar Rosso e nel Golfo di Aden a quelle in essere al largo della costa somala e ancora più in là con una proiezione sino all’area dell’indo-pacifico.

Ciò detto e sempre con riferimento alla Turchia a guida Erdogan e alla sua proiezione marittima - tema che tanto spazio sta giustamente occupando nel nostro odierno Dialogo - vorrei brevemente riprendere quel concetto di Patria Blu teorizzato dall’Ammiraglio a riposo Cem Gurdeniz opportunamente richiamato nelle sue diverse dimensioni dall’Ambasciatore Ronca nel suo intervento di poco fa. Il considerare le acque di fronte e al largo della Turchia come parte integrante e irrinunciabile dello spazio geo-politico della Turchia continentale (per così dire una sua “naturale proiezione”) è concetto, nella mia percezione, ormai fatto proprio dall’insieme dell’“establishment” di quel Paese, anche nelle sue componenti tuttora fedeli all’eredità kemalista e dunque distanti sulla maggioranza dei “dossier” dalle posizioni dell’AKP e del Presidente Erdogan.

E' concetto ben radicato in seno alla dirigenza turca nella sua accezione più ampia ma che, al contempo, si presta a essere declinato - con approccio sofisticato - con modalità differenti. Ciò che ben emerge dall'intervista di Marco Ansaldo allo stesso Gurdeniz apparsa nel numero di "Limes" dello scorso luglio.

Ne sono prova le parole del citato Gurdeniz che definisce la Patria Blu visione "che non si sofferma sui dettagli. Quanto, piuttosto, simbolo per definire gli interessi della Turchia al grado geo-politico e strategico; che può includere diversi strumenti da impiegare in uno spettro ampio: dalla diplomazia delle cannoniere alle attività di perforazione, dalle iniziative legali alle relazioni statali multilaterali...". Un approccio dunque non necessariamente antagonistico ma che fa del ricorso all'uso della forza o alla minaccia di tale ricorso, una delle carte da mettere, ove necessario, sul tavolo.

L'altra riflessione che mi sento di svolgere sul tema Turchia è che, nel valutarne le mosse e quelle del suo Presidente anche per modulare al meglio le nostre risposte, è opportuno cercar di distinguere per quanto possibile le scelte e i comportamenti di natura tattica da quelle di valenza strategica e, per ciò stesso, di medio/lungo periodo.

Così se nella prima categoria rientra a mio avviso, a titolo di esempio, il recente sfiorato confronto tra un'unità della marina militare turca e una della marina militare francese nella seconda si collocano le riaffioranti proiezioni di potenza di Ankara lungo le direttrici "classiche" della sua mai dimenticata dimensione imperiale: oltre al mediterraneo orientale, il nord-Africa (Libia in primis) e la direttrice che si estende verso i Paesi del Golfo, la costa somala e il Golfo di Aden. In sostanza obiettivo di Erdogan mi sembra (in una sorta, per così dire, di "ritorno al futuro") essere quello di superare definitivamente e nei fatti..... la Turchia di Ataturk, così come emersa dal Trattato di Losanna nel 1923, per passare alla storia come il politico che cent'anni dopo avrà assicurato il ritorno del suo Paese nel novero delle medie/ grandi potenze con una capacità di influenza e di azione non troppo dissimile - quantomeno sul piano marittimo e "mutatis mutandis" - da quella che aveva a suo tempo caratterizzato la Turchia del periodo ottomano.

Carlo Maria Oliva: vorrei innanzitutto anch'io ringraziare i nostri ospiti per le loro interessanti relazioni introduttive.

Concordo con i commenti e le osservazioni dei colleghi che mi hanno preceduto. Mi limito quindi ad alcune considerazioni.

E' evidente che, in un contesto globalizzato quale quello attuale, la dimensione marittima ha acquisito un'importanza ancora maggiore nella gestione delle crisi rispetto al passato e, in un tale contesto, le Marine Militari rappresentano una componente fondamentale nella tutela degli interessi strategici nei diversi aspetti della sicurezza marittima. Le forze navali però non si improvvisano: richiedono pianificazione, stanziamenti, tempi, reclutamenti ed addestramenti. A tale riguardo, un elemento indicativo dei nuovi equilibri mondiali è rappresentato proprio dall'emergere di "nuove" potenze marittime. In una valutazione comparativa delle attuali principali flotte rispetto alla situazione che si registrava alla fine della guerra fredda credo che i cambiamenti più significativi siano rappresentati dalla consistenza e dai piani di sviluppo delle flotte cinese ed indiana. Il tutto a dimostrazione del fatto che potenze tradizionalmente "terrestri" hanno acquisito la consapevolezza della necessità di dotarsi di uno strumento navale adeguato alle loro ambizioni.

Con riferimento alla Cina, è stato rilevato come, almeno finora, Pechino non disponga di basi navali nel Mediterraneo. Vorrei però ricordare che una società cinese ha comprato il porto del Pireo e che sono note le attenzioni verso porti italiani. Non sono iniziative rappresentative di una crisi, ma la dimensione marittima che le contraddistingue ha un suo chiaro significato. Conosciamo bene le problematiche della "Via della Seta" con le sue relevantissime ricadute commerciali. E' essenziale però, nel contempo, avere sempre ben presenti gli aspetti di sicurezza. Non si esaurisce tutto nel 5G.

Maurizio Melani: sull'aspetto menzionato da vari colleghi riguardante l'acquisizione di un ruolo italiano rispetto agli sviluppi e agli equilibri navali nell'area indo-pacifica della quale non ci

possiamo disinteressare non fosse altro che per gli interessi economici che vi abbiamo, rilevo che una proiezione del nostro paese anche in quella direzione non può a mio avviso prescindere da una collaborazione in ambito europeo. Francia e Germania hanno elaborato strategie in larga parte convergenti. La Francia è da secoli una potenza anche indo-pacifica conservando in quell'area dipartimenti d'oltremare. E la sua autonoma deterrenza nucleare si basa da decenni sulle capacità in sottomarini e relative basi d'appoggio che essa ha in quella immensa area, cosa che ha in passato provocato attriti con Australia e Nuova Zelanda. Eppure essa ha sentito il bisogno di cercare, già in occasione della visita lo scorso anno di Xi Jinping in Europa quando ha organizzato un vertice congiunto con l'ospite cinese, un'associazione con la Germania che nei paesi dell'Estremo Oriente ha grandi interessi economici. E' vero che non mancano competizioni, ma anche collaborazioni, tra le rispettive industrie. Sta di fatto però che qui come altrove entrambi i paesi esprimono intenzioni di agire in modo convergente. Credo che l'Italia dovrebbe essere pienamente parte di questo processo.

Francesco Corrias: credo che poco si possa aggiungere all'approfondita analisi che è stata compiuta intorno a questo tavolo sul tema del nostro Dialogo. Gli interventi che mi hanno preceduto hanno dato coerenti indicazioni sulla necessità di perseverare nel sostenere una politica condivisa di sostegno nel sociale ed economico in un'area, quella del Mediterraneo con tutte le sue derivazioni, cruciale per un equilibrio di una vasta parte di una vasta regione dove si incontrano interessi economici e politici, con differenze culturali e sociali ampio raggio di tre continenti.

L'Italia ha certamente dato un suo contributo nel superare contrasti e conflittualità in quell'area puntando ad un necessario approccio multilaterale, certamente non facile ma che non ha alternative.

Ma in questo gioco di pressioni ed influenze conta ancora, e lo saranno nel futuro prevedibile, il gioco dei grandi attori della scena internazionale o di quelli che vorrebbero a torto o a ragione diventare.

E' stato e continua certamente ad essere determinante, per i nostri obiettivi ed interessi, il ruolo dei grandi protagonisti ed in primo luogo quello degli Stati Uniti, oggi dilaniato da una crisi interna di ampiezza epocale ma che dobbiamo ritenere in modo democratico superabile nella difesa di comuni valori etici di pacifica convivenza. Le prossime elezioni presidenziali in USA saranno pertanto un passaggio importante anche per il nostro futuro di paese mediterraneo, culla di un modo di essere e di convivenza di valori e principi che non possono avere per noi alternative né frontiere.

Ormai nel processo di globalizzazione in atto che unisce più che dividere, nel bene come nel male, anche i problemi Corno d'Africa e degli equilibri del continente africano dipendono dal comportamento ed obiettivi di molti ed il bacino del mediterraneo come la storia insegna è un punto focale.

Luca Franchetti Pardo: personalmente sentirei di apporre una nota di cautela circa l'opinione per cui un'eventuale vittoria di Biden in novembre porterebbe automaticamente ad un riorientamento a 360 gradi della politica estera americana.

È verosimile attendersi un cambiamento nei toni e un probabile ritorno ad un certo grado di multilateralismo, ma alcuni "fondamentali" a mio avviso resterebbero.

A ben vedere, a dispetto, come dicevo, dei toni, con l'Amministrazione Trump in diversi dossier vi è stata continuità rispetto a quella di Obama. Ad esempio, quest'ultimo non ha dato grande rilievo ai rapporti con la UE e i Democratici non sono certo più benevoli nei confronti della Russia di quanto lo siano i Repubblicani. Dove mi aspetterei un "ritorno alla normalità" è nei rapporti con alcuni partners europei – ad iniziare dalla Germania - tangibilmente irrigiditi sotto l'Amministrazione Trump.

Paradossalmente, anche dove vi è stata discontinuità, osservando da vicino essa lo è stata meno di quanto possa apparire a prima vista. Un esempio tra tutti il JCPoA: è vero che Obama lo sottoscrisse e Trump ne è uscito, ma tale accordo non venne sottoposto al Congresso perché era

evidente che non sarebbe mai stato approvato stante la forte opposizione, anche tra le fila democratiche, ad un'intesa con l'Iran.

A ben vedere, al netto da ogni giudizio di merito su metodi e contenuti delle iniziative, da ultimo l'Amministrazione Trump è stata attiva anche in dossier come quello israelo-palestinese, quello afgano e persino nei Balcani.

Anche il "Pivot to Asia" è stato avviato già dall'Amministrazione Obama, ma qui la grande evoluzione dell'Amministrazione Trump è senza dubbio la postura nei confronti della Cina. Essa è percepita oggi come un rivale sistemico, non troppo diversamente peraltro da come viene qualificata dal Presidente della Commissione Europea, Ursula von der Leyen.

Da quanto ho potuto osservare, negli Stati Uniti la Cina viene letta come una minaccia persino maggiore rispetto alla Russia. Se Mosca rappresenta essenzialmente una minaccia di sicurezza, Pechino costituisce per Washington un competitor strategico. La Cina non è infatti "un gigante dai piedi d'argilla" come l'URSS della Guerra Fredda, ma una crescente potenza economica - e in prospettiva anche militare - con la quale nel medio termine potrebbe essere difficile per gli Stati Uniti (e non solo) confrontarsi. L'argomento è complesso e investe tutto l'arco della sfida geo-strategica che la Cina pone agli occhi degli americani. Tra i tanti (espansionismo cinese in Africa, e nel Mar Cinese Meridionale, appropriazione delle risorse rare, acquisto di infrastrutture strategiche ecc), vorrei sottolineare in particolare i due grandi temi del cyber e dello spazio. Non vi è qui tempo per approfondire, ma evidentemente essi travalicano la semplice dimensione industriale (con i connessi ben noti aspetti di sicurezza), essendo ormai divenuti anche dei "military domains" pieno titolo, in aggiunta ai tradizionali terra-mare-aria.

Il "rebus cinese" cambierebbe con un'eventuale Amministrazione Biden, che peraltro verosimilmente includerebbe nell'equazione anche una maggiore attenzione al tema delle libertà civili e democratiche? Personalmente non ci scommetterei. Come dicevo, potrebbe cambiare forse la forma dell'approccio alla Cina ma difficilmente cambierà la sostanza - proprio per la portata della sfida che essa costituisce in una lettura che sostanzialmente accomuna Repubblicani e Democratici.

Giuseppe Cavo Dragone: collegandomi a quanto detto dall'Ambasciatore Franchetti Pardo, con riferimento alla presenza della Marina degli Stati Uniti nel Mediterraneo, in effetti possiamo dire che a partire dagli anni 90 non è mai diminuita. Naturalmente adesso la crisi in Libia determina necessariamente una maggiore attenzione.

Per quanto riguarda la Marina, oggettivamente abbiamo un bilancio abbastanza risicato. In pratica riusciamo a garantire l'approntamento dello strumento aeronavale grazie ai fondi dei Decreti per le operazioni Fuori Area. In un mondo ideale, quello che occorrerebbe sarebbe di poter contare su una maggiore stabilità sul bilancio ordinario della Difesa.

In sostanza, riusciamo a mantenere questi ritmi operativi grazie alla legge sul Fuori Area. Non abbiamo però "sicurezze assolute" anche in relazione all'attuale emergenza legata al COVID. Si tratta in definitiva di inserire tante variabili in una equazione di difficile soluzione.

Per quanto riguarda il personale, nel 2025 l'Esercito avrà 66.000 uomini, 34.400 l'Aeronautica e la Marina 26.800. Dunque tra tutti i Paesi occidentali siamo gli unici ad avere un divario così grosso. Un problema davvero sentito in ambito Forza Armata.

Per quanto riguarda il programma di rafforzamento della Marina - come Forza Armata - esso sta andando avanti e siamo al 50% del rinnovamento della flotta. Nei prossimi anni è un modello che riteniamo possa soddisfare le esigenze della Marina in modo accettabile, anche per il livello di ambizione del Paese. Anche l'avvicendamento delle unità viene fatto in modo oculato, per esempio le navi più datate possono essere utilizzate in aree in cui si richiedono caratteristiche "tecniche" leggermente inferiori.

Riguardo l'Egitto e le fregate, da un punto di vista di "marinaio", rinunciare a due fregate di prossima consegna è molto impegnativo. Avremmo avuto le dieci fregate previste dal Modello Difesa. Per la Marina è un grosso sacrificio che fa volentieri. Se infatti, soltanto 500 famiglie italiane, considerando anche l'emergenza COVID, non andassero in cassa integrazione, sarebbe già

un punto significativo. Inoltre, se con questo l'industria italiana ha ulteriori possibilità di sviluppo, ulteriori possibilità di penetrare mercati potenzialmente significativi come quello dell'Egitto e di tutti i Paesi che sono correlati abbiamo un secondo punto altrettanto significativo. Tuttavia, come italiano e marinaio già il primo punto dà concreta giustificazione alla cessione.

Quello che attualmente ci preoccupa maggiormente è il personale. Siamo tra gli unici Paesi europei dove la Marina ha dei numeri così bassi in percentuale. Tutto questo se implementato (più personale e completamento legge navale) permetterà alla Marina di assolvere compiutamente i compiti che il paese gli affida mantenendo il livello di ambizione politicamente determinato. Per quanto riguarda la legge navale, siamo al 50% della sua attuazione come costruzioni e confidiamo nei prossimi anni di veder realizzato l'intero programma.

Tutto questo considerando anche il quadro economico finanziario del Paese post pandemia. Da un punto di vista operativo, ad esempio, adesso trasleremo in avanti la consegna di due nuove fregate ma manterremo in servizio due/tre fregate classe Maestrale per sopperire al vuoto creato dalle due FREMM.

Con riferimento alla Legge 244/2012, abbiamo sensibilizzato sia il Capo SM Difesa che il Ministro della Difesa e mi ritengo ottimista. Abbiamo equipaggi che stanno tre mesi in mare e una settimana a casa con conseguenze familiari e personali gravose. Ed infatti è indicativo che la Marina ha il 500% in più di domande per il passaggio all'impiego civile rispetto ad altre Forze Armate.

La diffusione del Corona Virus è stata una sfida molto difficile. Siamo stati presi di sorpresa come tutti ma abbiamo reagito con prontezza e buon senso. Abbiamo fatto delle scelte, in regime d'emergenza, non sapendo cosa potesse riservare il domani. Scelte che si sono rivelati vincenti ed in parte sono state anche fortunate. Avevamo un grande timore per gli equipaggi sulle navi come potete immaginare, e abbiamo dovuto usare anche metodi drastici per contenere la pandemia, in quanto la nave è un circuito "chiuso". Abbiamo mantenuto le navi con il 30% degli equipaggi a bordo e il 70% a casa in ambiente controllato. Questo ci consentiva di poter contare sempre sul 70% dell'equipaggio pronto a prendere il mare qualora vi fosse stata una contaminazione a bordo. In una circostanza, nel corso di una esercitazione anfibia con la Brigata San Marco, a seguito di cinque casi di contagio a bordo di due navi, abbiamo messo 400 persone in quarantena, limitando il contagio a solo una decina di persone.

Allo stesso tempo, siamo stati in grado di non cancellare nessuna operazione internazionale. Siamo stati in grado di far partire le navi e gli equipaggi, anche per tre mesi, riuscendo a dare le giuste garanzie alle famiglie a terra. In ogni base è stata prevista un'assistenza – psicologica, medica e anche pratica (portare la spesa a casa) - h 24, su input telefonico. Però come fare pagare i costi di tutto ciò? Siamo riusciti a fare anche un'alchimia economica per supportare queste strutture di assistenza, addebitando sul cedolino stipendi degli interessati le spese. Lo sforzo è stato dunque complesso e ingente, ma abbiamo avuto buoni risultati. In operazione le unità non toccavano terra, anche per tre mesi, e siamo stati in grado di rifornirle di tutto quanto necessario anche all'estero.

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 – e-mail: studidiplomatici@libero.it
<https://www.esteri.it/mae/it/ministero/associazioni/circolostudidiplomatici.html>

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

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI

DIALOGHI DIPLOMATICI

251

**La crisi libica: interessi e ruoli dell'Italia, dell'Europa
e delle potenze regionali e globali**

(19 ottobre 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
<https://www.esteri.it/mae/it/ministero/associazioni/circolostudidiplomatici.html>

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

UNIVERSITA' DEGLI STUDI
LINK CAMPUS UNIVERSITY
Via del Casale di San Pio V, 44 - 00165 Roma
Centralino: [06. 94.80.22.70](tel:06.94.80.22.70)
Ufficio Orientamento: [331.66.16.562](tel:331.66.16.562)
e-mail: relazioniesterne@unilink.it
www.unilink.it

DIALOGHI DIPLOMATICI

251

La crisi libica: interessi e ruoli dell'Italia, dell'Europa e delle potenze regionali e globali

(19 ottobre 2020)



Tavola rotonda con la partecipazione del Direttore Generale degli Affari Politici al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Sebastiano CARDI e del Vice Presidente e Public Affairs Director di Eni Lapo PISTELLI

e degli Ambasciatori del Circolo di Studi Diplomatici:

Adriano BENEDETTI, Gabriele CHECCHIA, Patrizio FONDI, Giancarlo LEO, Laura MIRACHIAN, Maurizio MELANI, Roberto NIGIDO.

- Il presente report è stato redatto con il sostegno finanziario del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ai sensi dell'art.23bis del DPR 18/1967.
- Le posizioni contenute nel presente report sono espressione esclusivamente degli autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale

Maurizio Melani: ringrazio vivamente, anche a nome del Co-Presidente Paolo Casardi, i nostri ospiti che nell'attuale difficile contesto sono con noi: Sebastiano Cardi, Direttore Generale degli Affari Politici che ben conosciamo e che abbiamo visto crescere nel corso della sua brillantissima carriera, e Lapo Pistelli, già Vice Ministro degli Esteri e attualmente Vice Presidente e Public Affairs Director di Eni, grande conoscitore della questione libica grazie ad una pluriennale esperienza del paese maturata nelle sue precedenti e attuali attività di altissima responsabilità.

Sembra che si profilino in questa fase prospettive favorevoli ad una positiva attuazione del processo avviato a Berlino.

Probabilmente gli attori interni e soprattutto esterni si rendono ormai conto della onerosità di un conflitto che nessuno può vincere e cercano una soluzione negoziata, in grado di comporre gli interessi degli uni e degli altri ora che è stato raggiunto un certo equilibrio sul terreno.

Gli incontri tra militari a Hurgaida della scorsa settimana e dal 19 ottobre a Ginevra nel formato 5+5 definito a Berlino per l'attuazione di quanto concordato in quella sede fanno ben sperare. Ed è da ritenere che la loro dinamica al momento positiva sia stata resa possibile anche dal ridimensionamento di Haftar che dopo l'insuccesso del suo più volte annunciato sfondamento in Tripolitania sembra essere ora accantonato da almeno una parte dei suoi sostenitori esterni. Egli può comunque produrre ancora danni come dimostra la vicenda dei pescatori di Mazzara del Vallo.

E' comunque da ritenere che Turchia e Russia vogliano capitalizzare i loro sforzi di questi anni con presenze militari e partecipazioni ai dividendi della ricostruzione. Lo stesso vale per l'Egitto e i paesi Golfo in un intreccio di interessi e contrasti politici, di sicurezza, economici, di volontà di potenza e di impostazioni ideologiche legate alle modalità di gestione e mantenimento del potere nei loro rispettivi sistemi di governo. E' in questa ottica che si colloca lo scontro, parallelo a quello con l'Iran, tra Monarchie assolute del Golfo con le loro criticità nelle rispettive composizioni demografiche, e Fratellanza Musulmana.

Anche i paesi confinanti possono trarre solo vantaggi da una stabilizzazione che eviti pericolosi contagi ed esportazioni della violenza e della decomposizione delle istituzioni. Per quanto possono cercano di contribuire, e a Tunisi è previsto ai primi di novembre l'incontro tra le parti sui temi politici e istituzionali promosso dalle Nazioni Unite.

L'Italia sta rilanciando il tema della presenza economica e Sebastiano Cardi ci potrà dire sul ruolo italiano assieme ai partner europei ed in particolare a Germania e Francia anche per quanto riguarda il sostegno al processo negoziale e alla ricostruzione istituzionale nel quadro dell'intensificazione dei rapporti con Tripoli e con il Parlamento di Tobruk.

Ai primi di novembre è prevista la Commissione mista sulla cooperazione economica che considererà tra l'altro le prospettive di riattivazione dei contratti sospesi e di quanto interrotto come la realizzazione quando le condizioni lo consentiranno dell'autostrada costiera, fattore di unione del paese e di integrazione regionale. E' ripresa la produzione petrolifera e Lapo Pistelli ci potrà dire sull'intensificazione delle attività di Eni anche nel settore del gas.

La riattivazione economica e di grandi lavori, con il ruolo di primo piano che in questo campo hanno ancora imprese italiane, potrà ridurre anche la pressione migratoria producendo occupazione tra gli immigrati. Ma sarà essenziale rafforzare la presenza di organizzazioni internazionali in una adeguata cornice di sicurezza per garantire condizioni umanitarie minime e una gestione di canali legali di migrazione e di rimpatri volontari assistiti verso i paesi di origine.

Do ora la parola Sebastiano Cardi per il suo intervento introduttivo.

Sebastiano Cardi: grazie per avermi invitato insieme a Lapo Pistelli, ci conosciamo bene e ci sentiamo spesso. Ogni volta che sono qua mi sento un po' sotto esame, data l'autorevole partecipazione a questi colloqui.

La Libia è sempre stata per noi un nodo da sciogliere. Lo è da ormai tanti anni, in particolare a partire dall'intervento franco-britannico, poi congiunto alla NATO. Sappiamo però che per noi la Libia è fondamentale, non solo come importante partner economico ma anche per affrontare le sfide del terrorismo, dei traffici illeciti e dei flussi migratori illegali. Tuttavia vorrei allargare un po' il

campo essendo l'area del Mediterraneo in forte tensione. Nel Mediterraneo si presentano dinamiche nuove dettate sia dalle situazioni di crisi a livello globale che dalla pandemia. Vi sono delle crescenti tendenze di contrapposizione tra Paesi, pensiamo al contrasto attuale tra Turchia e Grecia (e Cipro), ma non solo, che stanno imprimendo un'accelerazione alle dinamiche di sicurezza regionali. Se ai tempi della Guerra fredda l'equilibrio tra le superpotenze assicurava anche nel Mediterraneo la necessaria stabilità, oggi si è aperto un vaso di Pandora, di cui uno dei punti nevralgici è l'energia. Per questo è fondamentale anche l'ottica dell'Eni che ci illustrerà Lapo Pistelli. Non si tratta però, solo dell'energia, vi sono anche altri sviluppi in atto, come ad esempio gli Accordi di Abramo, che hanno il potenziale - dovremo beninteso verificarne i seguiti concreti - per modificare gli attuali assetti securitari. Nonostante gli accordi trattino le dinamiche mediorientali, gli effetti prodotti possono avere conseguenze dirette anche nel Mediterraneo. Al momento non andrei oltre, con la consapevolezza che nei prossimi mesi e anni questo sarà un tema da osservare da vicino per le conseguenze che ne potranno derivare.

Quello che vediamo attualmente, in generale, rispetto ad una politica estera italiana tradizionalmente capace di instaurare ottimi rapporti con tutti, è l'emergere di linee di contrapposizione più nette che in passato, con il corollario della possibilità che l'Italia risulti obbligata a fare scelte di campo più nette, un po' in controtendenza con la nostra consolidata tradizione politico-diplomatica e l'indisponibilità a praticare una politica estera "muscolare", rispetto ad altri attori. Oggi nel Mediterraneo alcuni fanno politica estera con le fregate e l'Italia, come nel caso della Libia, ha rifiutato di mettere in campo assetti militari, malgrado avessimo ricevuto sollecitazioni in tal senso. Questo forse non ci ha agevolato nell'interlocuzione con i vari attori, ma siamo convinti che la scelta di tenerci ben agganciati alla cornice negoziale multilaterale nel quadro ONU e del Processo di Berlino alla fine sarà pagante. Altri Paesi che avevano scelto l'opzione del sostegno militare hanno dovuto riconoscerne i limiti; la Libia non potrà essere pacificata attraverso le armi.

L'interlocuzione con Tripoli è costante. Le visite e gli incontri sono continui. Dalla Libia ci giungono segnali di voler mantenere la storica e tradizionale relazione a tutti i livelli, nel campo economico, del contrasto ai flussi illegali, della sicurezza. La popolazione e la classe dirigente guarda al nostro Paese con amicizia e sovente ci viene ricordato come rispetto ad altre presenze, quella italiana è l'unica che può fare leva sulla complementarietà economica e di interessi securitari.

Non credo che i libici siano pronti a lasciare il campo libero ad altri Paesi, i quali sono mossi da interessi strategici che non necessariamente collimano con l'interesse della Libia a prosperare in una regione stabile.

La Turchia ha nel Paese una presenza storica, anche economica, di cui dobbiamo prendere atto senza pregiudizi. Vi sono ampi margini per stabilire una cooperazione positiva con Ankara in tutto il quadrante Mediterraneo e specificatamente in Libia, dove sono possibili collaborazioni a beneficio dello sviluppo libico.

Diverso il caso della Russia, che non ha mai avuto una presenza militare in Libia e che oggi si affaccia in quel teatro con obiettivi che vanno ancora analizzati. Una consistente e stabile presenza militare russa, soprattutto se risultasse nello schieramento di assetti offensivi, confliggerebbe con gli interessi europei e atlantici e potrebbe innalzare il livello del confronto con la NATO.

Da ciò nasce anche la forte richiesta libica all'Italia di rilanciare le relazioni economiche. Nonostante la Libia sia in guerra da quasi dieci anni, ancora oggi abbiamo un interscambio di circa 5 miliardi di euro (era pari a 15 miliardi prima della guerra), che non è una somma irrisoria. A confronto, il nostro interscambio con l'Arabia Saudita è di 8 miliardi, circa 9 con l'Algeria (con una grossa componente di idrocarburi), circa 6 con la Tunisia, e così via. La Libia rimane quindi un Paese di grande attrattività economico-commerciale e un partner economico fondamentale, soprattutto se dovesse sposare un programma di sviluppo interno non limitato al settore energetico ma anche a quello industriale, delle piccole e medie imprese, della manifattura e delle costruzioni.

Stiamo per convocare a Roma la prima sessione della nuova Commissione mista economica che punta ad essere onnicomprensiva. Vogliamo trattare un'ampia gamma di temi: opportunità, progetti

ed investimenti. La questione più immediata è quella dell'aeroporto internazionale di Tripoli i cui lavori erano già stati avviati e che ripartiranno a breve non appena si smineranno le relative aree. Riprenderanno poi appena possibile anche le attività riguardanti l'autostrada costiera. Ripartiamo, si spera, con una buona spinta sulle relazioni economiche. Rispetto ad altri Paesi, le nostre relazioni economiche sono fondate su una partnership consolidata, e non solo nel campo dell'energia con ENI. Altri paesi cercano di inserirsi, intraprendono missioni, dichiarano di avere accordi economici per lo sfruttamento dell'energia ma in realtà, la posizione italiana è solida e anche aperta e collaborazioni triangolari con altri attori. È ora nostro compito riposizionarci sia ad ovest che ad est.

Dal punto di vista politico, va segnalata con favore l'evoluzione della posizione dell'Egitto che ha assunto un atteggiamento più pragmatico e costruttivo, decidendo di puntare di più sul Presidente della Camera dei Rappresentanti di Tobruk e non più solo sull'opzione militare rappresentata dal LNA. L'Italia ha dato un appoggio importante a questo ribilanciamento a est, proponendo e ottenendo il *delisting* di Aghila Saleh dalle sanzioni UE. Abbiamo fatto ciò per far emergere il profilo di Aghila nell'est del Paese. Rimane al Cairo una pregiudiziale sfavorevole rispetto all'intervento turco e alla prospettiva della crescita di influenza della Fratellanza Musulmana in Libia, preoccupazione che accomuna altri attori del Golfo. Tuttavia, storicamente la componente radicale in Libia non è mai stata molto forte. Registriamo in questa fase positivamente anche un maggiore ingaggio degli Stati Uniti, necessario per la capacità di influenza di Washington su molti attori regionali.

Un elemento che ha giocato a favore del ritorno a dinamiche politiche rispetto all'opzione militare è stata l'insoddisfazione popolare. La chiusura dei pozzi ha provocato proteste estese, che hanno indotto le parti a prestare finalmente attenzione alla situazione della popolazione, provata da anni di guerra e di privazioni. Non sono soltanto gli abitanti ad apparire stanchi di un conflitto prolungato. Anche la classe politica, a est come a ovest, appare consapevole per la prima volta della necessità di interrompere il ciclo di instabilità e di mettere il paese sui binari della ricostruzione e della crescita, di cui vi sono tutte le potenzialità. Gli stessi Al-Serraj e Aghila Saleh paiono ormai coscienti dell'ineluttabilità di ricercare i compromessi necessari a riunificare il Paese e a superare il conflitto. Per la prima volta ci sono le condizioni, come ha ricordato Maurizio, per attuare le previsioni della Conferenza di Berlino del gennaio scorso, che ha sancito una road map che va ora applicata e a cui i libici sembrano volersi attenere. Va ricordato qui che il Vertice di Berlino era ripartito dalle conclusioni della Conferenza di Palermo, dove erano stati identificati i tre tracks di lavoro per una soluzione al conflitto: sicurezza, economia e negoziato politico, risultato reso purtroppo vano dall'offensiva che pochi mesi dopo l'LNA scatenò contro Tripoli.

A Palermo insomma si erano gettate le basi per un percorso negoziale, ma serviva un contenitore internazionale più adatto (a Palermo parteciparono una trentina tra Paesi e Organizzazioni). Va dato atto a Ghassam Salame di avere avuto l'intuizione di sviluppare un formato come quello di Berlino per includere i 5 membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, la Germania, l'Italia e alcuni tra i principali attori della crisi, come Turchia ed Egitto. La conferenza di Berlino ha prodotto un documento articolato su 55 punti al quale ci siamo impegnati ad attenerci. Esiste un quadro, un'iniziativa che tra alti e bassi, collegati e influenzati da altri fattori endogeni ed esogeni, ha portato oggi ad avere una vera finestra di opportunità. Va ricordato che all'interno del processo di Berlino, nel quale abbiamo svolto un ruolo proattivo, essendo tra l'altro i Co-presidenti del track sicurezza, vi è un coordinamento molto stretto fra i tre membri europei: Italia, Germania e Francia, che si estende nel campo occidentale a Regno Unito e Stati Uniti. Soprattutto con questi Paesi, oltre che con gli altri, interloquiamo quasi giornalmente per dare un indirizzo, lanciare messaggi e promuovere azioni ministeriali coordinate. Questo coordinamento ha funzionato bene e sappiamo quanto sia importante l'unità dei principali attori occidentali nel contesto della crisi libica, oltre all'adesione degli altri protagonisti principali – in primis, l'Egitto e la Turchia – agli obiettivi comuni.

L'ultimo fattore positivo nel riavvio del processo politico è l'azione della rappresentante Speciale ONU Stephanie Williams, che dopo aver sostituito Ghassam Salame ha dimostrato di

essere in grado di gestire in maniera efficace gli strumenti di mediazione a sua disposizione. La Williams secondo me è stata determinante e da parte dell'Italia ha avuto tutto il necessario appoggio. Ha ancora un mese di tempo e continueremo a sostenerla fino al termine del suo mandato.

L'ultimo tema prima di passare il testimone a Lapo è il profilo dell'Europa. Una cosa positiva che l'Italia, insieme a Francia e Germania ha fatto è, secondo me, attivare l'Operazione Irini. All'inizio la missione è stata sottovalutata ma in realtà sta funzionando bene sia sul piano della deterrenza, sia sul piano operativo. Quando si posizionano aerei, droni e navi nello spazio aereo e nel mare prospicienti la Libia, i Paesi prestano più attenzione nell'inviare rifornimenti militari. Siamo riusciti a lanciare un'operazione non solo legata all'immigrazione ma con una valenza anche politica e di sicurezza. Oggi vediamo che il numero di intercettazioni navali e aeree da parte dell'Operazione Irini è perfettamente bilanciato. La Turchia aveva lamentato che la Missione europea aveva una funzione anti-turca e quindi anti-GNA, impedendogli di difendersi dall'attacco da est, ma così non è stato. In realtà abbiamo dimostrato che l'Unione Europea è in grado di intraprendere una missione ben equilibrata e di forte valenza strategica. Malgrado le note debolezze europee, questa è stata una operazione di rilevante significato nel quadro della politica di sicurezza e difesa comune. Se ne parla poco, ma ricordiamo che l'Italia ha avuto un ruolo fondamentale nella sua nascita e nel suo avvio, ottenendo anche che il Comando rimanesse a Roma e che il Comandante fosse italiano (l'Amm. Agostini). Ovviamente l'interesse europeo coincide con il nostro. Evitare che a 200 km dalla nostra Penisola, e quindi alle porte dell'Europa, vi sia un Paese in preda all'instabilità, con tutte le conseguenze di carattere migratorio, terroristico e di traffici illeciti e criminali.

Non dimentichiamo inoltre che la situazione in Libia può avere ripercussioni complesse anche su altri Paesi della regione, come Tunisia e Algeria, e in ogni caso contribuisce a rendere più fragile l'intera area.

Il nostro Paese ha in Libia e nel Mediterraneo allargato evidenti, forti interessi, non ultimo di potenziale crescita del mercato per le nostre aziende. Le attuali contrapposizioni non ci giovano e dobbiamo fare di tutto per contribuire a stemperarle. Turchia ed Egitto, ad esempio, sono due partners ugualmente fondamentali per i nostri interessi di sicurezza, economici ed energetici. Il nostro ruolo a breve e medio termine sarà quindi quello di operare per favorire un dialogo, consapevoli della posta in gioco e delle implicazioni di un aumento delle tensioni nel Mediterraneo per i nostri diretti interessi.

Maurizio Melani: grazie Sebastiano. Prima di dare la parola a Lapo Pistelli vorrei porre a lui un quesito partendo da quanto hai detto sull'azione comune svolta in questa fase da Italia, Germania e Francia. Si è spesso parlato di un asserito conflitto tra Total e Eni per lo sfruttamento delle risorse energetiche libiche quale fattore rilevante degli eventi e nei rapporti tra Italia e Francia riguardo alla Libia e non solo. Quanto questo corrisponde alla realtà?

Lapo Pistelli: rispondo partendo dalla fine, dall'ultimo punto sollevato da coloro che mi hanno preceduto, cioè il rapporto fra Eni e Total. Direi in sintesi che quei rapporti sono in linea con il "codice genetico" del rapporto italo-francese; siamo cugini competitivi, collaboriamo in molti progetti e competiamo in altre aree del pianeta. Nel mondo dell'energia, fra le grandi *majors*, le rivalità non sono mai definitive: si compete nei *bid* internazionali ma ci si accorda per sviluppi comuni. Nel caso della Libia, le cifre fanno però molta chiarezza sull'esito di questa pretesa rivalità che ha spopolato nelle cronache giornalistiche: rispetto alla produzione *gross* di idrocarburi del Paese, Eni copre il 50%, Total il 4,5%.

Ripartiamo adesso dall'inizio. Condivido l'affermazione realistica di Sebastiano. La Libia è sempre stato un Paese problematico. Gheddafi lo ha tenuto in piedi per 42 anni senza mai costruire uno Stato, mantenendo volutamente disarticolata ogni presenza istituzionale, senza mai costituire un esercito nazionale. Il meccanismo fondamentale consisteva nel distribuire stipendi e i proventi della

rendita petrolifera a tutte le tribù, nord sud est e ovest. Perciò amo la Libia ma sono scettico sulla sua “identità nazionale” e dunque forse poco ottimista sulla possibilità di raggiungere a breve un compromesso. Per arrivare ad un compromesso si deve avere un'idea superiore che spinge a rinunciare a qualcosa. Se io amo il mio paese come amo la mia famiglia o la mia tribù, posso fare delle rinunce nel nome della comunità in cui mi identifico. La mia impressione negli ultimi nove anni non è questa. Nessuno sembra avere la volontà di rinunciare a qualcosa perché non ha un'idea di Libia in cui si riconosca. I libici sono stati fino ad oggi straordinariamente bravi nel gestire la disavventura del loro paese camminando a un metro dall'abisso ma fermandosi prima. E in un contesto diplomatico che offre tavoli negoziali *a la carte*, ciascuno si fa invitare dove ritiene di guadagnare qualcosa di più mentre prolifera una economia di guerra, di contrabbando di qualsiasi cosa, inclusi gli esseri umani, profittando di confini porosi e della instabilità strutturale del Sahel.

I francesi fecero un errore di valutazione clamoroso nel 2011, seguiti dagli altri e – in quel momento - sprecammo pure un istituto giuridico prezioso come la “responsabilità di proteggere” per realizzare un “regime change”.

Così, è stato creato un vuoto che gli europei non sono riusciti a gestire come avrebbero dovuto, essendo la Libia un “affare di casa”. Non essendo stati in grado di farlo, ci hanno pensato gli altri, tutti, vicini e *proxies* regionali. Un po' come la Siria, il Paese è diventato un campo di esercitazioni di *power politics* anche per chi non aveva interessi specifici. Riconosco all'Egitto, all'Algeria e alla Tunisia il diritto di essere preoccupati per la Libia. Qualsiasi infiltrazione terroristica dalla Libia all'Egitto può destabilizzare il paese ove vi sono già focolai nel Sinai. La Tunisia affronta un periodo di grave crisi. I suoi cittadini sono costretti a traversare il confine per fare la spesa e l'Algeria ha già sperimentato negli anni „90 l'assenza di sicurezza nel proprio paese. Ma questo non vale per tutti gli altri.

Veniamo ad oggi.

Un primo punto di sintesi è che in questi ultimi tre anni è emerso sul campo come nessuno sia in grado di “vincere” la Libia. Il confronto militare è congelato sull'asse Sirte-Jufra che nessuno sembra oggi voler oltrepassare: il gruppo Wagner si è insediato a Jufra, gli egiziani hanno dislocato i loro mezzi nel Deserto Occidentale mentre Tripoli riceve il supporto turco via terra e via mare.

Il secondo punto riguarda le leadership. Non credo che Serraj e Haftar, per ragioni diverse siano gli uomini del domani. Il futuro della Libia non è di queste due figure e credo che entrambi ne siano consapevoli. Mentre sul campo tripolino vi sono più personalità che si candidano, in Cirenaica vedo una situazione più arretrata.

Il terzo punto riguarda, ovviamente, la situazione del settore energetico. Eni è titolare di una dozzina di licenze a nord, sud, est ed ovest, onshore e offshore e sta sviluppando in Libia un modello prevalentemente basato sul gas, come in Egitto, in Algeria ed in altre parti. Questo gas produce energia per le centrali elettriche libiche. Una sua parte viene pagata con il gas che arriva in Italia tramite il Green Stream. L'8% della sicurezza energetica in Italia proviene dalla Libia. Questo radicamento di Eni nel Paese e nella fornitura di energia elettrica tramite il gas naturale comporta intuitivamente che chiunque in Libia decidesse di attaccare Eni, semplicemente spengerebbe la luce di casa propria. Gli attacchi nell'*oil crescent* servivano ad Haftar per cercare di affamare Tripoli, per ricevere un pagamento proveniente dal business petrolifero. Ma non è questo il nostro *business model* prevalente. In più, Eni in Libia rinuncia a qualche punto di profitto per creare un più stabile valore investendo in attività sociali sul territorio, scuola, salute, aiuti di emergenza alle comunità marginali. Negli anni peggiori del conflitto post 2011, quando non c'erano espatriati italiani laggiù, i libici hanno gestito le nostre attività, libici educati e formati dalla scuola dell'Eni. Adesso la situazione comincia a cambiare: la Turchia ha investito parecchio sulla Libia, come Sebastiano ricordava, ma ad oggi ha incassato poco o nulla. Ma comunque, al momento, vince la Turchia con la sua “power politics”, imponendo il fatto compiuto alla diplomazia europea. Lo ha fatto a Cipro e con l'accordo sui confini marittimi. Numerose sono state le visite del governo di Erdogan a Tripoli. Attenzione: questa non è la politica estera di Erdogan, ma dell'intera Turchia. Anche l'opposizione lo sostiene in queste scelte. Sull'altro fronte, si registra una certa stanchezza: gli Emirati stanno

ridimensionando la propria proiezione, l'Egitto avrebbe bisogno di una intesa, gli Stati Uniti – che hanno oscillato fra i tweet presidenziali e la spiacevole scoperta della presenza russa – vogliono tenere Ankara dentro a un quadro di alleanze.

Credo perciò che il momento sia propizio per una iniziativa di stabilizzazione. Cruciale è il ruolo della presidenza tedesca, pronta a dare una mano ad uno sforzo italiano di pace in un contesto in cui Berlino non ha interessi prioritari. Gli altri europei lasciano fare Parigi Roma e Berlino non avendo anch'essi specifici interessi.

Un quarto punto, ancora legato solo indirettamente all'energia. Nel Mediterraneo, l'energia è il campo di gioco, ma non è la causa scatenante della rivalità. La competizione politica vera è quella tra il “faraone” e il “sultano”, due grandi millenarie o secolari potenze. Si sono scontrate aspramente sul ruolo della Fratellanza Musulmana, sul tema dell'Islam politico. Anche se in Libia le tracce di questa presenza sono labili e le alleanze nei due campi offrono numerose contraddizioni al riguardo, la percezione è stata diversa. E così anche la narrativa a sostegno dell'intervento. In passato si parlava perfino degli sciiti in Libia, che non esistono. Ma l'energia ha offerto un campo perfetto di esercitazione di potenza. Dopo la scoperta di Zohr in Egitto e il lancio di un “gas hub”, la Turchia – che è un Paese popoloso e industriale, che ha grande bisogno di energia, che dipende molto dalla Russia e che sarebbe il primo e perfetto cliente di questo bacino – ha preferito esibire il suo potere di “spoiler”, dicendo più o meno “se mi escludete, io posso impedire che il vostro disegno si realizzi”. Cipro ne ha fatto le spese. Si dice che le guerre si fanno per l'energia, e tante volte è stato vero. Questa volta l'energia è stata un campo di esercitazione per altri scopi e potrebbe casomai diventare un argomento grazie al quale ci si può sedere in futuro al tavolo di una comune trattativa.

Roberto Nigido: ringrazio vivamente il Direttore Generale per gli Affari Politici Sebastiano Cardi e il Vice Presidente dell'ENI Lapo Pistelli per le interessanti informazioni sulla situazione in Libia e sull'azione svolta dall'Italia per contribuire al ristabilimento della pace e all'augurabile integrità del Paese e per salvaguardarvi i nostri ragguardevoli interessi. A quest'ultimo riguardo ho preso nota con attenzione delle motivazioni che hanno indotto il nostro Governo a evitare di schierarci nel conflitto. Ma non sono convinto che rinunciare a prendere posizione e lasciare il campo libero ad altri attori esterni, come Turchia e Russia, i cui obiettivi mi sembrano non compatibili con quelli italiani, giovi nel lungo periodo ai nostri interessi in Libia. Ho sempre ritenuto che la politica estera non si faccia solo con la diplomazia ma anche con le Forze Armate, visto che ne disponiamo e ne curiamo l'aggiornamento. Credo anche che sulla Libia l'Italia avrebbe dovuto da tempo cercare una intesa e una linea comune con la Francia. La Francia non ha in Libia interessi antagonisti ai nostri in materia energetica o di immigrazione: si preoccupa di assicurarne il confine orientale per proteggere il Chad da possibili infiltrazioni; ha già combattuto una guerra contro Gheddafi per lo stesso motivo. E' un interesse legittimo. Una migliore intesa con la Francia mi sembra molto opportuna anche per stabilire un fronte comune con l'obiettivo di contenere l'espansionismo che la Turchia sta mostrando a tutto campo a cominciare dal Mediterraneo, dove ha manifestato ambizioni conflittuali con i nostri obiettivi. In particolare ora che non possiamo contare più sugli Stati Uniti come garanti della pace su tutti i fronti. In ogni contesa occorre ovviamente ricercare innanzitutto una intesa con i nostri antagonisti: ma è da sprovveduti proporre un tavolo negoziale, soprattutto con la Turchia, da una posizione di debolezza militare, contando solo su degli ottimi diplomatici.

Infine una notazione marginale in merito alla considerazione del Presidente Pistelli riguardo a Gheddafi, che ha governato la Libia rinunciando alla creazione della coscienza e delle strutture di uno stato ma distribuendo benefici economici alle varie tribù. La mia esperienza in Somalia mi porta a ritenere che un territorio abitato da nomadi sia refrattario a essere costituito in un assetto statale e che possa essere tenuto insieme solo con i metodi che hanno usato Siad Barre in Somalia e Gheddafi in Libia. Finché non stati estromessi: Siad Barre, dal jihadismo esportato dai sauditi insieme alle scuole coraniche dopo la partenza dei russi; Gheddafi dalla sciagurata iniziativa franco-

inglese, promossa da Sarkozy per i motivi che stanno emergendo ora ad opera della magistratura francese.

Gabriele Checchia: un vivo apprezzamento anche da parte mia all'Ambasciatore Cardi e al Presidente Pistelli per le loro eccellenti presentazioni su un tema delicato, complesso e di attualità come quello al centro del nostro odierno Dialogo Diplomatico.

Nel merito, mi trovo d'accordo con quanti hanno qui posto l'accento, da un lato, sulla crescente assertività della Turchia di Erdogan quale fattore in larga misura all'origine delle tensioni che attraversano il Mediterraneo orientale anche con riferimento allo scenario libico; dall'altro sulla opportunità per il nostro Paese, per tutta una serie di motivi che sono stati qui ampiamente illustrati, di fare il possibile per ricondurre Ankara, per quanto possibile, alla ragione e sulla strada del dialogo scongiurando sue ulteriori derive in chiave islamica e anti-occidentale.

Si tratta di esercizio certo tutt'altro che semplice.

Anche perché, come rilevato dal Presidente Pistelli e da più d'uno tra coloro che mi hanno preceduto, tale ritrovata assertività turca non solo trova il sostegno anche dei settori di quell'"establishment" lontani, sui temi di politica interna, dalla visione e dalle politiche di Erdogan e dell'AKP ma è espressione di un disegno espansivo, di sapore "neo-ottomano", che va ben al di là della ricerca da parte dello stesso Erdogan del miglior posizionamento in vista delle per lui cruciali elezioni del 2023 e di interessi di natura puramente energetica.

Ciò nondimeno concordo con l'Ambasciatore Mirachian sul fatto che proprio l'energia (per la quale la Turchia è a oggi fortemente dipendente dall'estero) e uno sfruttamento condiviso - ovviamente su basi eque e rispettose del diritto internazionale - delle vaste riserve ubicate nei fondali del Mediterraneo orientale potrebbe rappresentare un terreno propizio all'avvio di quel dialogo a più ampio raggio che ho sopra evocato.

Sotto tale profilo credo non vada sotto valutato il passaggio dell'intervista di Marco Ansaldo all'Ammiraglio Cem Gurdeniz vale a dire l'ideatore del concetto di "Patria Blu", apparsa nel numero di Limes dello scorso luglio, nel quale quest'ultimo osserva che il concetto di "Patria Blu" è solo "un simbolo per definire gli interessi marittimi turchi al grado geo-politico e strategico" e che, in quanto tale, può impiegare diversi strumenti, ivi compreso quello negoziale multilaterale.

Sono convinto che il nostro Paese goda presso la dirigenza turca di un'immagine tale da consentire di far passare, meglio di altri interlocutori europei e occidentali in genere, gli opportuni messaggi. Anche se ritengo al contempo che ciò debba avvenire senza rinunciare ai nostri valori. E che ogni utile occasione - e non mancheranno nei mesi a venire occasioni di incontro ad alto livello - vada colta per far comprendere alla attuale dirigenza turca nelle forme appropriate l'importanza da noi assegnata al rispetto dello stato di diritto: con riferimento ad esempio, ad esempio, alla situazione delle centinaia di intellettuali, giornalisti, ufficiali, magistrati e alti funzionari in stato di dura detenzione o ancora in attesa di processo per il loro asserito supporto al tentato "colpo di Stato" dell'estate 2016.

Adriano Benedetti: non credo sia ridondante che anche da parte mia rivolga il più sentito ringraziamento al Direttore Generale Sebastiano Cardi e al Vice-Presidente dell'ENI Lapo Pistelli. Non solo per averci usato la cortesia di venire ad incontrarci nella nostra sede ma anche per averci offerto presentazioni estremamente interessanti e lucide all'insegna del realismo e della stretta aderenza alle dinamiche profonde che muovono la realtà internazionale.

Ho in particolare apprezzato le indicazioni fornite dall'Ambasciatore Cardi in merito alle difficoltà crescenti che incontra una diplomazia ispirata ad una visione prevalentemente irenica della politica internazionale.

Pur riconoscendo che in tutti gli interventi finora svolti ci sono molti elementi di analisi e di giudizio condivisibili, devo dire che mi sono riconosciuto soprattutto nelle parole pronunciate dall'Ambasciatore Roberto Nigido.

Ho già avuto modo di affermare in un precedente Dialogo del Circolo di Studi Diplomatici che, nel corso del 2020 l'Italia ha subito – senza rendersene troppo conto e senza che l'argomento sia stato adeguatamente affrontato almeno sulla stampa – una piccola, ma vera, catastrofe strategica nel Mediterraneo, a seguito dell'insediamento della Turchia a Tripoli: a poco più di cento anni dalla fine del dominio turco sulla Libia, promossa all'epoca da quella che sembrava la "Italiotta".

Non possiamo certo attribuire la responsabilità di tale "débâcle" al governo italiano, essendo le circostanze internazionali troppo complesse per giustificare un'azione preventiva italiana. Sta di fatto, però, che a mio avviso nella questione libica il governo di Roma si è comportato con eccessivo appiattimento sul mandato e la missione delle Nazioni Unite, una sorta di ruolo da "primo della classe", fidando erroneamente nella capacità degli organi onusiani, nella volontà delle potenze e nella disponibilità delle fazioni libiche a portare a soluzione il conflitto: e privandosi così di quella sia pur limitata flessibilità di azione – Francia docet – che avrebbe evitato quanto meno di farci figurare come irrimediabilmente al traino degli avvenimenti.

Certo la "immaturità" in termini hobbesiani della opinione pubblica italiana non avrebbe consentito un intervento, forse neppure un palese aiuto in termini militari a favore del governo di Al-Sarraj. Al riguardo sarebbe interessante conoscere se l'accoglimento della richiesta di sostegno militare rivoltaci da Tripoli sarebbe stato compatibile con il rispetto del mandato delle Nazioni Unite.

Rimane in ogni caso non evidente che una diplomazia "senza denti", come è stata quella finora praticata dall'Italia in particolare nel Mediterraneo, sia ancora sufficiente a proteggere gli interessi del nostro Paese. Talché c'è da domandarsi se il mantenimento di una posizione maggioritaria da parte dell'ENI, come è stato indicato dal Vice-Presidente Pistelli, nell'estrazione delle riserve energetiche in Libia sia dovuta principalmente alla abilità dei suoi dirigenti e alla sua intelligente tradizionale politica di valorizzazione delle risorse anche con ricadute a favore delle popolazioni locali piuttosto che alla pregnanza degli indirizzi di politica estera dell'Italia.

Ora l'evoluzione della situazione interna libica vede la presenza incisiva, tra gli altri soggetti esterni, di Russia, Egitto e Turchia. Per quanto deleteria per i nostri interessi, la presenza russa – d'altronde non del tutto nuova in quelle regioni – è automaticamente bilanciata dalla Sesta Flotta americana che, a dispetto degli istinti isolazionistici della presidenza Trump, non è certo in attesa di essere ritirata e neppure di veder diminuire le sue capacità di proiezione di potenza. Dell'Egitto si devono comprendere le impellenti ed essenziali esigenze di sicurezza interna che lo portano a premere in ogni modo per evitare la comparsa di un regime filo-Fratelli Musulmani direttamente sulle sue frontiere occidentali.

È in realtà la presenza della Turchia ad inquietare. Innanzitutto perché Ankara non ha trovato finora nell'atteggiamento di Washington alcuna remora di contenimento dei suoi impulsi espansivi proprio per la sua appartenenza alla NATO. E in secondo luogo perché le politiche di crescente assertività, se non di vera e propria aggressività, da parte della Turchia non dipendono soltanto dalle propensioni personali del presidente Erdogan quanto da un naturale istinto di proiezione esterna nel ricordo della secolare gloria ottomana che accomuna gran parte dell'opinione pubblica turca. La postura assunta negli ultimi tempi da Ankara non è pertanto un fenomeno occasionale transitorio bensì una direttrice di lunga durata. Con essa l'Italia dovrà cercare di convivere perché non mancherà di toccare interessi italiani come già successo di recente in Libia.

Tutto ciò richiederà, tra l'altro, un ripensamento dell'importanza dei nostri rapporti con l'Egitto che, al di là del suo inaccettabile sistema dittatoriale e dell'altrettanto inaccettabile comportamento nella tragedia che ha coinvolto il nostro connazionale Giulio Regeni, presenta elementi di raccordo e di equilibrio compensativo sotto il profilo strategico che non possono essere trascurati.

Da questo punto di vista sarei grato, in particolare all'Ambasciatore Cardi, se mi potrà indicare quali siano stati i motivi di ordine politico-generale – se effettivamente ve ne sono stati – che hanno eventualmente motivato il recente contratto di vendita di due fregate all'Egitto.

In conclusione ho l'impressione che, mentre si stanno svolgendo i negoziati nel quadro delle previsioni della Conferenza di Berlino in vista di un esito che assicuri una qualche formula unitaria

al futuro della Libia, sarà estremamente difficile convincere Russia e Turchia a “sloggiare” dalle posizioni su cui si sono attestate finora in quel Paese. Se la loro permanenza in territorio libico è incompatibile con una soluzione che salvaguardi l’unità della “nazione”, bisognerà allora abituarsi all’idea che per lungo tempo la configurazione della Libia che ci è stata offerta negli ultimi sessant’anni di storia non potrà essere agevolmente replicata.

Patrizio Fondi: la presenza turca in Libia viene vista da alcuni Paesi del Golfo (in particolare Emirati Arabi Uniti e Arabia Saudita) come una manifestazione della volontà di Ankara non solo e non tanto di crearsi delle leve negoziali da spendere su altri scacchieri (Siria, Mediterraneo orientale, Nagorno-Karabakh), quanto di espandere la propria influenza politica ed economica in un’ottica neo-ottomana. In questo momento, per la dirigenza di Abu Dhabi la Turchia è vista come il principale pericolo nell’area, anche più preoccupante dell’Iran, che rappresenta il nemico tradizionale, ma che appare più prevedibile e gestibile della agitata leadership turca. Non va tra l’altro sottovalutato che Dubai ospita quasi mezzo milione di iraniani e che pertanto la ricerca di un modus vivendi è nell’interesse reciproco di Teheran e degli EAU.

Il vero shock degli ultimi anni per il Golfo è stato vedere l’installazione di una base turca nel Qatar, a seguito della grave e tuttora irrisolta crisi interna del Consiglio di Cooperazione del Golfo (GCC).

Tale rivalità con la Turchia trova il suo fondamento - anche in Libia - nella frattura, sempre più profonda in Medio Oriente, tra Islam politico (rappresentato dalla Fratellanza Musulmana e sostenuto da Ankara e Doha, nonché presente a Gaza con Hamas, a sua volta appoggiata anche dall’Iran) e Islam "pragmatico" (EAU, Egitto, Arabia Saudita, Giordania, Bahrein). Le monarchie del Golfo e il "faraone" egiziano considerano infatti i Fratelli Musulmani come un pericolo esistenziale, la cui dottrina mina alle basi la legittimità del loro potere e mira a confondere indebitamente le sfere della politica e della religione. Gli emiratini contestano vivacemente il parallelo che a volte viene fatto in Europa tra Fratellanza e partiti democristiani, ritenendo che sia molto più corretto paragonare i Fratelli Musulmani ai partiti comunisti, per alcune caratteristiche comuni (centro di comando internazionale, organizzazione piramidale, considerazione della democrazia come autobus da prendere per conquistare il potere per poi scendere e rivelare l’autentico volto autoritario). E’ prevedibile che questa divisione tra i due Islam costituirà il vero leit-motiv dello scontro in Medio Oriente nei prossimi anni e una delle chiavi interpretative dell’evoluzione politica nella regione, anche alla luce degli sviluppi conseguenti al graduale completamento della normalizzazione delle relazioni tra il blocco dell’Islam "pragmatico" e Israele, a cui stiamo assistendo.

Lapo Pistelli: grazie molte per le domande e le osservazioni acute e molto stimolanti che avete fatto. Cerco di dare qualche risposta alle cose che mi sono state chieste e aggiungo un paio di considerazioni perché la discussione mi ha stimolato politicamente.

L’energia è la parte più facile su cui rispondere. Visto che il tema odierno è la Libia, l’energia potrebbe essere un’occasione d’ingaggio per il governo e per Eni, una pista da usare nelle finestre di opportunità offerte in questi mesi.

Nel 2019 abbiamo avuto con la Farnesina diverse occasioni di confronto su come procedere rispetto all’Eastmed Gas Forum. Personalmente, la considero una piattaforma straordinaria: gli egiziani hanno fatto un po’ di diplomazia energetica, gli israeliani sono usciti dalla loro condizione di “*energy island*”. Quando fu discusso lo Statuto dell’EMGF, segnalai la trappola dei meccanismi di accettazione dei nuovi membri: abbiamo evitato il diritto di veto ma per l’accettazione di nuovi aderenti occorre il consenso di tutti, così Israele ha sbarrato la strada al Libano e l’Egitto alla Turchia. Sarebbe utile che la Turchia ne facesse parte. Se viene respinta essa trova il modo di reagire. Occorre fare in modo che il gas anziché un fattore di conflitto diventi una risorsa condivisa. Anche sulla recente disputa dei confini marittimi, se da un lato la pretesa turca di essere frontista dell’Egitto e della Libia appare risibile, non è poi così solida la contro argomentazione che nei mari

chiusi qualsiasi isola generi una zona economica esclusiva. Non soltanto l'Unione Europea non pratica questo tipo di posizione, ad esempio per quelle piccolissime isole adiacenti allo stretto di Gibilterra, ma neppure gli americani si appassioneranno a questa pretesa poiché altrimenti la loro contestazione della postura cinese nel Mar Cinese Meridionale, che si fonda sullo stesso argomento, salterebbe. In conclusione, ahimè, si tratta di un argomento contendibile poiché non esistono una giurisprudenza e una dottrina univoche.

Sul tema della diplomazia disarmata evocato da Roberto Nigido, sono d'accordo e dico soltanto che per ammorbidire la posizione francese in Libia condivido ciò che ha suggerito la nostra Difesa, cioè appoggiare l'azione di Parigi in Niger e in Sahel. Ricordiamoci che anche da quelle parti, la Turchia si esibisce e mostra la bandiera, mentre la Russia, o comunque gruppi ad essa riconducibili, si inserisce in tutti gli spazi che gli altri lasciano vuoti svolgendo azioni stabilizzanti o destabilizzanti a seconda delle convenienze.

Quanto alle considerazioni di Sebastiano, mi è tornato in mente un argomento di conversazione con amici di qualche anno fa quando provocatoriamente immaginavamo l'evoluzione della carta geografica del Medio Oriente fra 70 anni. Conosciamo la labilità di certi confini, la giovinezza di alcuni Stati, la fragilità storica di certi accordi. Chi potrebbe scommettere sui confini della Siria, sul futuro e la dislocazione della presenza curda, solo per fare alcuni esempi? Ecco, credo invece che nonostante le rivalità regionali profonde, possiamo essere sicuri che fra 70 anni, Turchia e Iran saranno ancora lì. Inoltre, mentre la Turchia ha una memoria storica genetica imperiale, e dunque una proiezione espansiva quando immagina il proprio futuro, l'Iran pre e post rivoluzionario ha avuto sempre un approccio estremamente prudente e conservatore nella propria politica estera. Vero che sorregge e protegge il proprio "arco di resistenza" (che già nella terminologia è pensato come una politica difensiva della presenza minoritaria sciita nella regione), ma la sua prima preoccupazione è stata non avere vicini turbolenti o vuoti di potere. Teheran ha suggerito la leadership di Karzai agli americani nel 2001 alla conferenza di Berlino sull'Afghanistan, Teheran non nascondeva le preoccupazioni sulla implosione della gerontocrazia dei Saud; in compenso quando si è provato ad attaccarla – come ha fatto l'Irak negli anni 80 – il Paese ha pagato un prezzo di quasi un milione di morti ma non ha perso un metro quadro di territorio. Ricordiamo sempre che l'Iran da solo ha una popolazione più che doppia di quella totale del resto del Golfo. Per questo non mi stupisce che oggi la paura maggiore nel Golfo sia nei confronti della Turchia e della sua postura esterna. La Fratellanza Musulmana, la declinazione di un Islam politico è il tema esistenziale, uno scontro tra la legittimazione divina, dinastica, tribale delle monarchie sunnite e l'agitazione di una "democrazia islamica" che ne potrebbe minare le fondamenta.

Un'ultima battuta sulla questione del che cosa manca all'Italia. Credo molto semplicemente che soffriamo la nostra fragilità politica, l'avvicendamento dei Governi e dei Ministri che indebolisce la continuità dei rapporti personali e delle scelte di politica estera. Nel caso della Libia, ricordiamoci come per un anno è sembrato che tutto si riducesse al controllo dei flussi migratori, mentre quel Paese complicato – come ci siamo raccontati oggi – è ben altro.

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 – e-mail: studidiplomatici@libero.it
<https://www.esteri.it/mae/it/ministero/associazioni/circolostudidiplomatici.html>

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

DIALOGHI DIPLOMATICI

252

**Dialogo Diplomatico telematico:
“Rapporti economici e di sicurezza tra Unione Europea e Stati Uniti
con la nuova Amministrazione americana”**

(15 febbraio 2021)



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
<https://www.esteri.it/mae/it/ministero/associazioni/circolostudidiplomatici.html>

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

UNIVERSITA' DEGLI STUDI
LINK CAMPUS UNIVERSITY
Via del Casale di San Pio V, 44 - 00165 Roma
Centralino: 06. 94.80.22.70
Ufficio Orientamento: 331.66.16.562
e-mail: relazioniesterne@unilink.it
www.unilink.it

DIALOGHI DIPLOMATICI

252

Dialogo Diplomatico telematico: “Rapporti economici e di sicurezza tra Unione Europea e Stati Uniti con la nuova Amministrazione americana”

(15 febbraio 2021)



Dialogo telematico con la partecipazione del Direttore Generale per l'Unione Europea, Vincenzo CELESTE cui è subentrato il Direttore Centrale per la Politica Commerciale Internazionale, Nicola FAGANELLO del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, e del Generale Vincenzo CAMPORINI, già Capo di Stato Maggiore della Difesa e Vice Presidente dello IAI

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

Giancarlo ARAGONA, Adriano BENEDETTI, Jolanda BRUNETTI, Paolo CASARDI, Gabriele CHECCHIA, Raffaele DE LUTIO, Patrizio FONDI, Giancarlo LEO, Maurizio MELANI, Laura MIRACHIAN, Roberto NIGIDO, Stefano RONCA, Ferdinando SALLEO.

- Il presente report è stato redatto con il sostegno finanziario del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ai sensi dell'art.23bis del DPR 18/1967.
- Le posizioni contenute nel presente report sono espressione esclusivamente degli autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale

Maurizio Melani: innanzi tutto voglio dare il benvenuto, assieme a Paolo Casardi e a nome di tutti i partecipanti a questo Dialogo, al Generale Vincenzo Camporini, ben conosciuto da molti di noi durante la sua articolata carriera con una forte connotazione internazionale che lo ha portato al vertice delle nostre Forze Armate, e a Vincenzo Celeste, che quale Direttore Generale per l'Unione Europea ha altre volte partecipato alle nostre discussioni. Egli ci dovrà lasciare a partire dalle 17,30 per un sopravvenuto incontro con il Ministro Di Maio in questo momento di avvio del nuovo Governo. Per il resto del Dialogo sarà quindi con noi il Direttore Centrale per la politica commerciale Nicola Faganello che ugualmente ringrazio per la sua partecipazione.

Oggi parliamo di temi cruciali per l'Italia e per l'Europa nel momento in cui l'elezione di Biden al vertice degli Stati Uniti rilancia le prospettive di un rapporto transatlantico appannatosi durante la presidenza Trump.

Tutti ci attendiamo un nuovo clima nella gestione delle relazioni e i primi segnali vanno già in questa direzione. Resta il fatto che diversi problemi rimangono. La novità è che ora si possono affrontare, riconoscendoli e cercando di risolverli o quanto meno di ridurre le asperità.

Sul piano economico vi è il tema del notevole surplus commerciale europeo, soprattutto da parte della Germania, ma anche di Italia e Francia. Andranno gestiti il lascito dei dazi trumpiani, le dispute sulle barriere non tariffarie, gli aiuti di stato, le divisive questioni fiscali, in particolare riguardo alle tasse sulle multinazionali del web, finora in gran parte eluse e che oltretutto sarebbero destinate ad essere una parte rilevante delle nuove risorse proprie di un bilancio comune europeo. Non si potrà molto probabilmente riprendere il negoziato per il Trattato onnicomprensivo sul commercio e gli investimenti, ma più realisticamente si potranno perseguire accordi su questioni specifiche tali da rendere più fluidi gli scambi.

Una intesa si sta ritrovando sul valore del multilateralismo, sul comune impegno contro il riscaldamento globale e i cambiamenti climatici, sulla lotta alla pandemia, sulla validità della NATO per la sicurezza comune. Ma sul tema della sicurezza rimarrà la richiesta agli europei di un maggiore impegno. Si vedrà se questo significherà anche un effettivo sostegno ad una integrazione sempre più stretta dell'UE, anche sul piano della difesa, dopo che Trump aveva attivamente operato per la sua frammentazione, e se l'autonomia strategica affermata dall'Unione sarà percepita non come ostile, ma come un contributo ad una migliore gestione di interessi comuni soprattutto nel Mediterraneo, in Africa, nel Medio Oriente e nel confronto con la Russia in Europa e altrove.

Rimarrà il pivot to Asia con il problema a questo collegato dei rapporti con la Cina. Il recentissimo accordo sugli investimenti tra Bruxelles e Pechino, spinto soprattutto dalla Germania, ha irritato gli americani, ma segue quello con gli Stati Uniti e la Cina dello scorso anno con la differenza che all'UE le concessioni della controparte sono state maggiori, concedendo standard che potranno essere utili anche per gli USA e per il confronto auspicabilmente congiunto che le due parti dell'Atlantico dovranno avere con Pechino per realizzare un sistema di scambi improntato alla reciprocità e per verificare quanto la controparte sia realmente disponibile ad un rapporto cooperativo reciprocamente vantaggioso e non diretto a dividerci e ad imporre la sua egemonia.

Anche nel rapporto con la Russia andrà trovata una convergenza tra le due sponde dell'Atlantico. Vi sono, come con la Cina ed altri, esigenze di salvaguardia di valori come la promozione dei diritti umani e dello stato di diritto, con al tempo stesso quella di avere il contributo di Mosca per la soluzione di crisi regionali, soprattutto nel Mediterraneo, nel Medio Oriente e nel vicinato comune. Sono d'altra parte queste le aree nelle quali, seppure con ambiguità, veniva chiesto anche dall'Amministrazione Obama un più forte impegno europeo.

A questo riguardo si tratterà di vedere quanto vi saranno convergenze sulla questione palestinese, sulla riattivazione dell'accordo per il controllo delle capacità nucleari dell'Iran, sulla Libia, sullo Yemen, sui rapporti con la Turchia. Sul Corno d'Africa e il Sahel, e su altre problematiche mediorientali e del Mediterraneo allargato. Ma è evidente che almeno su alcuni di questi temi un presupposto è che gli europei adottino posizioni effettivamente comuni.

Importante sarà anche l'approccio sul tema del controllo degli armamenti che l'UE intende rilanciare e al quale l'Amministrazione Biden sembra sensibile, fermo restando che progressi in questo campo

potranno aversi soltanto se vi saranno una analoga volontà di Russia e Cina e un loro riconoscimento che ciò corrisponde ad un interesse comune come al tempo della guerra fredda.

Su tutti questi argomenti do subito la parola ai nostri ospiti iniziando da Vincenzo Celeste. Seguiranno Enzo Camporini, poi, primo ad intervenire tra i soci, il Co-Presidente Paolo Casardi e quindi tutti coloro che chiederanno la parola.

Vincenzo Celeste: un saluto a tutti i colleghi in ascolto. Come vi dicevo, dopo circa un'ora mi dovrò assentare ma è già collegato Nicola Faganello, il Direttore Centrale per la Politica Commerciale Internazionale qui al Ministero degli Esteri. Il Direttore Faganello segue naturalmente tutto il versante economico e commerciale anche nei rapporti con gli Stati Uniti.

Il mio intervento è suddiviso in quattro parti; farei una prima introduzione di carattere generale sul significato delle novità annunciate dalla presidenza Biden nei rapporti con l'Europa ed i Paesi alleati; una seconda parte focalizzata sui rapporti economici-commerciali tra Unione Europea e Stati Uniti, con particolare attenzione su quello che ci aspettiamo si verifichi all'interno dell'Organizzazione Mondiale per il Commercio; poi una breve carrellata sui dossier irritanti aperti tra Stati Uniti e Unione Europea e infine un rapido accenno alla Presidenza italiana al G20 per la parte riguardante il commercio. Nicola Faganello potrà ulteriormente approfondire quest'ultimo tema.

Iniziamo a trattare il quadro generale.

Con la presidenza Biden ci attendiamo una politica estera americana che sia più prevedibile con un marcato cambiamento di narrativa, che in realtà si sta già verificando sin dal primo giorno: si tratta di un netto distanziamento da quella che era la retorica dell'ex presidente Trump. Questo cambiamento di approccio ce lo aspettiamo soprattutto dal punto di vista della cooperazione nelle relazioni internazionali, sia nei confronti dell'Europa, in generale, ma in particolare nei confronti degli alleati tradizionali della NATO. Ci aspettiamo che la amministrazione americana possa portare ad un più proficuo dialogo sui diversi temi, come ad esempio, l'architettura internazionale del disarmo e la non proliferazione, l'accordo nucleare iraniano, la risposta collettiva al COVID-19, il ruolo dell'OMS ed il rientro degli Stati Uniti negli accordi sul clima. Quello che ci aspettiamo, peraltro, è che questo cambiamento di narrativa non comporti un arretramento nell'affermazione degli interessi strategici statunitensi; penso al burden sharing nella NATO, così come alla protezione dell'industria americana attraverso il Buy American Act, uno dei primi del presidente Biden. Ma ci aspettiamo anche un atteggiamento nei confronti di Cina e Russia che non solo resterà in linea di continuità ma, come già si è visto nelle prime avvisaglie, sarà più assertivo. D'altro canto, la sensibilità soprattutto nei confronti dello scontro-confronto strategico con la Cina costituisce un asse trasversale all'interno della politica americana. Un primo punto fermo che possiamo dire è che ad un cambiamento della narrativa, non corrisponderà sempre e puntualmente un cambiamento anche nei comportamenti effettivi e negli obiettivi da raggiungere.

Dovremo poi scontare l'impatto che le questioni di politica interna americana potrà avere sulla proiezione esterna di Washington. Gli Stati Uniti sono reduci da un confronto estremamente divisivo e da uno scontro polemico acceso sulla strategia da seguire a livello economico e sociale e su quello sanitario nei confronti del COVID. Come Europa, ci attendiamo l'apertura di una nuova fase delle relazioni transatlantiche basata, come ricordavo prima, sul rilancio del dialogo e della cooperazione, soprattutto in materia di cambiamento climatico e multilateralismo, nonché l'avvio di un dialogo cooperativo per la soluzione di questioni aperte a livello bilaterale e un rafforzamento della collaborazione per confrontarsi meglio con le sfide poste dalla Cina.

Nel rapporto tra Stati Uniti ed Unione Europea nei confronti della Cina pensiamo vi possa essere spazio per lo sviluppo di un rapporto in cui entrambe le parti – UE e USA – siano chiamate ad assumere impegni e responsabilità sempre maggiori nei rapporti con il gigante asiatico.

Una discussione al Consiglio Affari Esteri aveva già palesato a dicembre scorso, l'unanime convinzione degli Stati membri di dover cogliere l'opportunità offerta dal cambio di amministrazione USA. Vi segnalo che lunedì 22 febbraio, al Consiglio Affari Esteri che si terrà in

presenza a Bruxelles, è previsto un primo incontro, sia pure in video conferenza, con il Segretario di Stato americano Blinken; anche questo è un segnale estremamente importante.

Vi saranno naturalmente delle occasioni di incontro future per rafforzare questa rinnovata partnership fra le due sponde dell'oceano. Nel 2021 abbiamo il vertice G7 che si terrà nel Regno Unito, che tra l'altro sta approfittando di questa svolta per riproporsi nei confronti della nuova amministrazione americana nel tradizionale ruolo di ponte con gli Stati Uniti. Abbiamo poi un incontro di alto livello in ambito NATO ad inizio giugno al quale potrebbe essere collegato un vertice UE-USA da tenersi auspicabilmente entro l'estate.

Passerei quindi al secondo punto, quello dei rapporti economici-commerciali tra Unione Europea e Stati Uniti. Comincerei dall'impatto della pandemia.

Infatti, l'Unione Europea, a seguito della pandemia, ha percepito la necessità di doversi dotare di un'autonomia strategica aperta. Per autonomia strategica aperta, intendo soprattutto un maggiore controllo ed avvicinamento delle linee di fornitura delle nostre industrie, soprattutto nei settori strategici. Non è un mistero che la primavera scorsa ci siamo resi conto di essere troppo dipendenti da alcuni Paesi, ad iniziare dalla stessa Cina, nella fornitura di dispositivi di protezione individuali che si sono rivelati avere un valore strategico, che in passato non eravamo stati in grado di individuare.

Riteniamo che questo rilancio nei rapporti tra Unione Europea e Stati Uniti non debba eclissare il concetto di autonomia strategica. L'elemento essenziale è che l'autonomia strategica, in questo senso, non è un'autonomia contro qualcuno ma, dal nostro punto di vista, deve essere un'autonomia al fianco dei partner, e soprattutto di partner come gli Stati Uniti, con cui puntiamo alla tutela degli interessi comuni in un mondo sempre più competitivo.

Vediamo ora di fornire più direttamente un quadro sulle relazioni con gli Stati Uniti. Sul piano commerciale, come sapete, rappresentano circa un terzo del PIL mondiale, il 60% degli investimenti diretti esteri ed il 30% degli scambi a livello mondiale. Si tratta di un volume di merci e servizi del valore di oltre 600 miliardi di euro con un surplus, come citava prima Maurizio, di centosessanta miliardi di euro a favore dell'UE.

Il commercio costituisce chiaramente una parte essenziale di questo partenariato globale fra l'Unione Europea e Washington e dà forma a gran parte dell'economia globale. Naturalmente, come sappiamo, negli ultimi quattro anni questo rapporto si è declinato in una dimensione tra il competitivo e il conflittuale, visto l'approccio unilateralista e muscolare dell'amministrazione Trump, che ha richiesto spesso interventi calibrati delle istituzioni europee e degli Stati membri soprattutto rispetto a varie indagini commerciali avviate dallo USTR (United States Trade Representative) e in relazione alle controversie pendenti in sede multilaterale.

Con Biden, è lecito attendersi un ritorno di Washington al multilateralismo anche in campo commerciale. In prima battuta, ciò significa riavviare un dialogo proficuo su temi come la riforma dell'Organizzazione Mondiale per il Commercio ed il suo rilancio come organismo garante di un sistema di scambi aperto, trasparente e basato su regole condivise ed al passo coi tempi.

Un sistema di questo tipo, ben funzionante, è necessario e coesistente per la ripresa post pandemica. Non è un segreto che l'OMC fosse in crisi anche prima della pandemia e prima di Trump. È anche vero che oggi è ancora più essenziale avere regole che assicurino parità di condizioni concorrenziali con tutti gli attori coinvolti negli scambi commerciali. Il che significa anche riconoscere il ruolo delle potenze economiche emergenti che non sono più catalogabili come Paesi in via di sviluppo; penso a Brasile, India e Cina.

È necessario anche avere un sistema di risoluzione delle controversie efficace ed in grado di garantire il rispetto di queste regole. Abbiamo già avuto un segnale positivo come la conferma dell'economista nigeriana Ngozi Okonjo-Iweala a direttore dell'OMC. Si tratta di una nomina sbloccata dall'amministrazione Biden, dopo che l'amministrazione Trump aveva cercato di ostacolare il consenso raggiunto in sede OMC contrapponendo alla nigeriana la candidata sud coreana che, suo malgrado, era stata obbligata a non ritirarsi come normalmente avviene in questi casi. Oltre a spianare la strada per la prossima conferenza ministeriale dell'OMC, che dovrà tenersi

a fine anno, e il cui successo dipende anche e soprattutto dal ruolo svolto dal direttore generale dell'OMC, il sostegno americano sarà indispensabile anche per il meccanismo dei due gradi di giudizio vincolanti per la risoluzione delle controversie in ambito OMC e che è stato bloccato da tempo proprio per il veto americano sulla nomina dei nuovi giudici.

L'approccio americano riguarderà in generale il rilancio dell'OMC che deve passare attraverso una serie di passaggi che dovrebbero ammodernare l'attività stessa dell'organizzazione. In particolare penso, in prima battuta, al nesso tra commercio e salute, per facilitare il coordinamento sul commercio di prodotti medici essenziali. E penso alla conclusione degli accordi multilaterali sui sussidi alla pesca. Questi sono gli unici veri negoziati condotti in ambito OMC. Per il resto si è trattato solo di negoziati plurilaterali. Si è parlato a fondo della necessità di regolamentazione del commercio elettronico che ormai è sempre più al centro della nostra realtà; e anche di altre questioni centrali, come il rapporto tra il commercio e il clima, il *level playing field*, la parità di condizioni, e il tema ad esso connesso dei sussidi industriali e quelli per le imprese statali; la riforma istituzionale, incluso il nuovo consenso sulle disposizioni relative al trattamento speciale e differenziato di cui godono ancora oggi alcuni Paesi che si definiscono in via di sviluppo ma che tali non sono più.

Al tempo stesso, ci auguriamo che queste premesse possano portare frutti, considerando che ci sono differenze di lunga data tra Stati Uniti e Unione Europea, in particolare una serie di dossier irritanti che sono ancora sul tavolo. Su tale tema, negli Stati Uniti vi è un sostegno abbastanza *bipartisan* degli interessi e posizioni sostenute finora. Le questioni sul tavolo riguardano in primis le due controversie parallele e ultra decennali sui rispettivi sussidi ad Airbus e Boeing, combattute a colpi di dazi, per altro resi legittimi dall'OMC. Qui vi sono stati assoggettati dal 2019 alcuni prodotti italiani significativi per il nostro export quali il Parmigiano Reggiano, il Grana Padano ed alcuni liquori. Nelle successive revisioni tariffarie effettuate dagli Stati Uniti, i prodotti italiani sono stati risparmiati, anche in riconoscimento del fatto che il ruolo italiano nel consorzio Airbus è solo marginale, noi siamo solo dei fornitori e non un partner. La situazione su questo dossier resta esacerbata dalle ultime decisioni prese il 31 dicembre dall'amministrazione Trump di nuove contromisure indirizzate ad aerei e bevande alcoliche provenienti da Francia e Germania.

Noi come Italia abbiamo sollecitato la Commissione, fin dall'elezione di Biden, ad impegnarsi con la nuova amministrazione statunitense per cercare una soluzione duratura attraverso il negoziato. Il nostro obiettivo è di abolire tutte le tariffe introdotte per dare respiro alle nostre economie che sono state devastate dalla pandemia.

Un altro dossier irritante riguarda i dazi all'importazione posti dagli americani a partire dal 2018 nei confronti delle esportazioni europee di acciaio e alluminio. Sono dazi introdotti sulla base di indagini legate alla sicurezza nazionale, la cosiddetta sezione 232 del Trade and Expansion Act del 1962: sottolineo questo elemento, poiché è la prima volta che gli Stati Uniti utilizzano questa sezione della loro normativa per giustificare, in base a questioni di sicurezza nazionale, l'introduzione di dazi nei confronti di Paesi europei. Come Unione Europea siamo disponibili ad eliminare tutte le misure di riequilibrio che sono state adottate, subito dopo la contestuale abolizione dei dazi da parte degli Stati Uniti.

Precedentemente Maurizio citava anche la questione della tassazione dei servizi digitali, la cosiddetta Web Tax. Sappiamo che lo scorso gennaio, il USTR ha concluso le indagini nei confronti dell'Italia e di altri Paesi, sia europei che extra europei, con la conclusione, da noi non condivisa, che la tassazione nazionale sui ricavi derivanti dalla fornitura di servizi digitali avrebbe natura discriminatoria nei confronti delle società americane operanti sul web.

Ho assistito ai colloqui con la delegazione USA assieme ai colleghi del MEF: la nostra legislazione in ambito europeo è sicuramente quella meno attaccabile dal punto di vista della discriminazione, ma è anche vero che è il mercato ad essere squilibrato poiché sappiamo che i grandi giganti del web sono degli Stati Uniti. Insieme all'Unione Europea intendiamo, quanto prima, cercare una soluzione multilaterale su questo problema. Sul tema della tassazione sui servizi digitali c'è un tavolo aperto a Parigi in sede OCSE, tavolo che era stato abbandonato

dall'amministrazione Trump l'estate scorsa. L'auspicio è che la nuova amministrazione americana voglia riconsiderare l'adozione di misure unilaterali ingiustificate e che sia invece disponibile a raggiungere possibili misure in ambito OCSE.

Si tratta di un tema molto dedicato anche per gli Stati Uniti: lo stesso Trump affermava di intraprendere una battaglia anche a difesa degli interessi del Partito Democratico americano. Trovare un accordo su questa materia consentirebbe di evitare all'Unione Europea di agire unilateralmente con l'adozione di una tassazione digitale (solo europea) che comporterebbe frizioni aggiuntive.

Un ulteriore elemento di interesse è il contenimento della Cina, dove gli Stati Uniti soffrono come noi di erosione di quote di mercato nei Paesi terzi e della sovraccapacità produttiva dovuta soprattutto ai sussidi industriali. Un motivo di grande polemica è stato l'Accordo globale sugli investimenti concluso tra Unione Europea e Cina alla fine dello scorso anno. C'era stata una forte pressione tedesca per poter giungere alla conclusione di questo accordo. Si tratta di un accordo che, come abbiamo spiegato agli amici dell'amministrazione Biden, è molto importante per l'Unione Europea. A differenza degli Stati Uniti, che avevano già concluso il cosiddetto accordo di fase 1 con la Cina, l'Unione Europea non aveva alcuno strumento per tutelare le proprie aziende nei confronti dei cinesi. L'accordo raggiunto rappresenta un traguardo positivo per molte nostre aziende, poiché rimuove una serie di obblighi come quello per il trasferimento forzoso della tecnologia; impone inoltre trasparenza sui sussidi e quindi una previsione di obblighi chiari per le aziende statali. Al di là di questi vantaggi immediati, anche per il nostro sistema, quello che per noi era importante era poter dare un segnale sedendoci non in posizione di svantaggio accanto agli Stati Uniti nel tavolo delle negoziazioni con la Cina. Sia a livello politico che tecnico, in Italia e a Bruxelles, abbiamo ribadito l'importanza di veicolare un messaggio senza ombre alla stessa amministrazione Biden. L'accordo con la Cina non è un accordo contro la nuova amministrazione, ma un accordo per diventare un partner più efficace nella discussione con la Cina.

Ora vorrei procedere con le ultime due annotazioni; la prima analizza, come qualcuno ha menzionato, le possibili prospettive di una ripresa dei negoziati per il TTIP, un accordo commerciale tra Stati Uniti ed Unione Europea. Come è stato già detto dai negoziatori della Commissione europea, questo accordo è attualmente nella *deepest part of the freezer*. Al momento, la necessità di uscire dalla crisi e di fornire anche risposte al malcontento della classe media americana porteranno l'amministrazione Biden a concentrarsi sulla difesa di posti di lavoro e vi sarà scarso appetito nei confronti di possibili liberalizzazioni. Pensiamo quindi che vi siano limitate speranze, almeno a breve, di avviare un negoziato tariffario con gli Stati Uniti. Maggiori possibilità potrebbero essere offerte dal concetto sviluppato dalla Commissione europea negli ultimi mesi relativo all'istituzione di un Consiglio UE-USA sul commercio e la tecnologia, finalizzato a favorire la cooperazione sul nesso tra commercio, tecnologia e sicurezza. Si tratta di un impegno importante poiché potrebbe consentire una politica maggiormente coordinata in materia di standard e requisiti normativi per le nuove tecnologie e servizi digitali. Vorrei ricordare in particolare le tecnologie 5G e 6G e l'intelligenza artificiale. Auspichiamo inoltre una cooperazione sempre più stretta anche sui controlli per le esportazioni e screening per gli investimenti strategici.

Vorrei concludere con un breve accenno al G20, di cui quest'anno l'Italia detiene la Presidenza. Abbiamo un filone sul commercio importante all'interno del G20, con un programma piuttosto articolato che riguarda discussioni su macro aree quali commercio e investimenti per una ripresa sostenibile, riforma dell'OMC e rafforzamento della posizione delle PMI sui mercati internazionali. Strettamente connesse vi sono anche le tematiche di sostenibilità ambientale, così come espresso nel motto della nostra Presidenza: "people, planet and prosperity". In questo contesto, un atteggiamento collaborativo da parte dell'amministrazione Biden potrà dare un impulso positivo su quanto discusso. Da anni, in ambito G20, non si conclude una ministeriale sul commercio con conclusioni concordate. Quest'anno si dovrebbe tenere la 12esima conferenza ministeriale dell'OMC. Noi come Presidenza italiana del G20 vogliamo offrire un contributo con vari dibattiti sulla riforma, ma anche

sulle varie iniziative intraprese. In questo senso, auspichiamo un maggior coinvolgimento da parte degli americani in sede G20, così da consentire un avanzamento nell'agenda dell'OMC.

Vincenzo Camporini: grazie mille, innanzitutto, per essere stato invitato a questo dibattito che rappresenta un ottimo strumento di aggiornamento reciproco. È già stato fatto qualche cenno, prima di me, sul tema della sicurezza. Io ripeto sempre a tutti coloro che mi chiedono qualcosa riguardante Biden, che egli è il presidente degli Stati Uniti e non della coabitazione mondiale. Biden deve fare l'interesse degli Stati Uniti e lo farà sia per motivi contingenti in risposta all'emergenza che stiamo vivendo, sia perché è nei suoi terms of reference. È chiaro che lo farà in modo diverso da come è stato fatto precedentemente, in un modo molto più intellegibile, razionale e prevedibile che faciliterà il dialogo con tutti gli altri attori. Sarei estremamente cauto nell'aspettarci dagli Stati Uniti un'apertura che venga totalmente incontro alle nostre esigenze, diciamo che le nostre esigenze saranno considerate in modo razionale e tale da trovare dei punti di convergenza, cosa che negli ultimi anni è poco accaduto.

Vorrei sottolineare dal punto di vista strategico-militare che le richieste che arriveranno dagli Stati Uniti non saranno molto diverse da quelle del passato. Verrà chiesto comunque ai paesi europei di fare uno sforzo maggiore e di accrescere le loro capacità tenendosi disponibili a cooperare alla gestione della sicurezza internazionale. Le richieste che arriveranno non saranno inferiori. Quindi non possiamo rilassarci. Dovremmo anzi fare uno sforzo superiore. L'argomento dell'autonomia strategica trattato da Celeste è molto importante. È un'autonomia strategica che non riguarda soltanto l'aspetto militare, ma riguarda tutte le attività che in qualche modo rendono l'Europa capace di stare sui propri piedi non dipendendo da altri. Il che non significa che sia un'autonomia in contrapposizione agli Stati Uniti. Ma al contrario, se noi la intendiamo correttamente, e purtroppo temo che in Europa non la intendano tutti così, dobbiamo essere un partner con il quale sia più facile dialogare e di cui ci si possa fidare. Se gli Stati Uniti si fidano del partner saranno più disposti ad un atteggiamento meno brusco di quanto è stato nel passato e anche prima di Trump. Ricordiamoci l'ultima intervista che diede Obama, assai dura nei confronti degli europei anche di quelli che più vantano delle credenziali forti nel campo della difesa, chiedendo un maggiore impegno. È chiaro che questo maggiore impegno dovrà tradursi in una disponibilità ad affrontare insieme le crisi che ci sono e che ci saranno.

Abbiamo visto che nel recente passato l'Europa è stata assente da moltissimi dei teatri in cui si svolgevano le crisi. È stato presente qualche paese europeo in modo, se vogliamo, piuttosto incostante e intermittente. Quello che è successo nel teatro siriano è un esempio eclatante che ha dimostrato l'inconsistenza dell'Europa. Se vogliamo essere veramente padroni di noi stessi dobbiamo dotarci di questa autonomia strategica che ci consenta di operare in sintonia con gli altri partner tra cui gli Stati Uniti. Questo credo sia un punto assolutamente importante da sottolineare perché troppi si illudono, lo ripeto, che, arrivato Biden, ci si possa rilassare. Non si può, anzi dobbiamo impegnarci di più sia come Unione europea, sia come singoli paesi. Il nostro paese in particolare dovrebbe fare una riflessione molto seria sul ruolo che vuole giocare nel Mediterraneo, nostro teatro di elezione. Non possiamo continuare a giocare di rimessa, quando giochiamo dobbiamo prendere iniziative, il che significa azione determinata, finalizzata e concertata con i nostri partner europei in modo da affrontare tutti i temi di interesse comune. Non possiamo soltanto pensare alle questioni dell'immigrazione e dell'energia, i temi che coinvolgono la sponda sud del Mediterraneo sono molto più ampi e sul piano della sostenibilità sociale e politica di quei paesi non possiamo chiudere gli occhi, perché anche se li chiudiamo le cose accadono lo stesso. È importante quindi che il nostro paese si impegni per un'azione che sia finalizzata a una concertazione con i nostri partner europei al fine di fornire quel pilastro europeo ad un'azione comune del mondo occidentale, cosa che fino ad ora non è stata fatta.

Vengo ora al tema estremamente importante del controllo degli armamenti, che non è mai scomparso dall'agenda di chi lavora sui temi della strategia. Nell'European Leadership Network di cui faccio parte si fanno sforzi notevoli per elaborare proposte concrete al fine di ridurre le tensioni.

E' chiaro che il controllo degli armamenti è uno dei pilastri di questo tipo di azione. I primi segnali sono positivi. La decisione immediata di non fare morire lo START è un segnale molto chiaro ma è altrettanto chiaro che a questo segnale devono seguirne altri. Il primo che mi viene in mente è l'Open Sky che è un trattato tutto sommato ormai simbolico, nel senso che la capacità ricognitiva dei satelliti è diventata così accurata che non è necessario sorvolare con un aeroplano un territorio per identificare le attività che vi si svolgono. Ma in ottica politica è estremamente significativo che ci sia questa fiducia reciproca, per cui io posso sorvolare un territorio e tu puoi sorvolare il mio. Quindi da questo punto di vista sarà importante vedere cosa succede e per me un motivo di preoccupazione è il fatto che dopo l'elezione di Biden, la Russia abbia annunciato di aver iniziato le procedure per il suo ritiro dal trattato. Dovremmo seguire con molta attenzione questi dossier perché ci daranno veramente la temperatura di quello che sta accadendo. Se c'è una reale volontà da parte di tutti gli interlocutori di trovare dei punti di intesa queste questioni devono essere in qualche modo acclamate.

Se proviamo ad annusare l'atteggiamento dell'amministrazione nei confronti della Russia e della Cina, non vedo i segnali di un tentativo di riavvicinamento anche perché dalla parte opposta non ci sono eguali segnali, il che certamente è vero perché se nessuno comincia rimaniamo sempre allo stesso punto. Il tema dei rapporti con la Russia e con la Cina è importante anche per noi, perché verremo misurati in funzione dei nostri comportamenti nei confronti di questi due competitor. Quindi quello che sta accadendo con la Germania è un segnale abbastanza preoccupante di mancata sintonia. La questione del Nord Stream e quella dell'atteggiamento nei confronti dell'Ucraina sono cose su cui dobbiamo fare attenzione, non solo da parte delle singole capitali ma di tutti. Anche la nostra partecipazione deve essere molto più attiva di quanto sia stata nel passato. Sono tutti argomenti che ci devono far pensare e indurre ad una definizione di quello che vogliamo ottenere e quindi di una elaborazione di una strategia che ci porti ad ottenere i risultati che vogliamo.

È importante vedere quello che sta accadendo e che accadrà nel settore mediorientale che ci interessa da vicino. Proprio oggi sentivo un commentatore americano che osservava che fra tutti i Capi di Stato e di governo che hanno ricevuto una telefonata da Biden da quando lui ha preso potere ne manca uno: Netanyahu. Credo che sia un segnale importante che ci potrà dire qualche cosa sull'atteggiamento degli americani nei confronti del dossier mediorientale. Un altro segnale molto significativo è stata la decisione di annullare le forniture all'Arabia Saudita per quanto concerne le attività militari in Yemen. Sono tutti i segnali che ci dicono che la politica americana nell'area potrà subire dei cambiamenti, coerenti all'interno dell'amministrazione e nei confronti del resto del mondo. Con Trump questo non accadeva, A volte gli atteggiamenti e i fatti che venivano messi in atto non erano perfettamente in linea con quello che diceva il presidente. Ricordo una flotta americana che aveva una rotta esattamente opposta nel Pacifico a quella che Trump aveva dichiarato, con il Pentagono che non si preoccupava delle distonie tra le direttive politiche del Presidente e gli interessi considerati prioritari. Credo che questo non accadrà più. Gli americani saranno molto più razionali e in qualche modo ci aiuteranno a capire le loro reali intenzioni ed anche a elaborare molto più facilmente una nostra politica in sintonia con quanto sta accadendo.

Vorrei concludere con un riferimento alla questione del JCPOA. Il sentimento è che in qualche modo si ricucirà lo strappo prodotto da Trump. Ma non è così facile perché ciascuno si aspetta che sia l'altro a fare la prima mossa e in questo modo rischiamo lo stallo. La politica americana deve evitare qualsiasi atto che possa suonare come provocazione per non far incancrenire situazioni foriere di ulteriori elementi di instabilità. Io mi fermo qui e rimango a disposizione per qualsiasi tipo di quesito in modo tale da affrontare le cose che non ho trattato.

Paolo Casardi: vorrei innanzi tutto ringraziare Il Direttore Generale Vincenzo Celeste, il Ministro Nicola Faganello e il Generale Vincenzo Camporini per i loro brillanti interventi.

Mi sembra oggi importante profittare della vostra presenza per parlare di sicurezza nel Mediterraneo allargato, ove negli ultimi anni, sia l'UE che gli USA sono intervenuti con iniziative puntuali e limitate, senza avere una strategia olistica per l'intera area, tranne, per quanto riguarda gli

Stati Uniti, per l'intensa e costante lotta al terrorismo, mentre per l'Unione Europea, come tale, la sola iniziativa di ampio respiro nell'area sono stati i progressi compiuti nel settore della Sicurezza Marittima, con l'operazione Atalanta, le due successive operazioni Sophia e Irini e le operazioni di Frontex. Ricordo che a tal proposito abbiamo un testo di riferimento nel documento relativo alla "Strategia per la Sicurezza Marittima", nonché nel "Piano per la Sicurezza Marittima" approvato dal Consiglio Europeo nel 2014, su iniziativa dell'Alto Rappresentante Federica Mogherini. Resta invece alquanto tesa la situazione creata dalla territorializzazione del mare, cioè il tentativo di appropriarsi di vaste zone di mare (le note Zee, zone economiche esclusive) e procedere allo sfruttamento delle risorse del fondo marino, grazie alla recente disponibilità di nuove tecnologie.

Per il resto, la forte conflittualità, alimentata principalmente da alcune potenze regionali, nel Mediterraneo allargato, è stata complicata anche dal sostegno intervenuto da parte di potenze maggiori, comprese quelle globali. Il conflitto sembra non finire mai e a tensioni ormai datate se ne aggiungono di nuove. Mi sembra quindi assolutamente importante parlare dell'esigenza di costruire, o di ricostruire un rapporto tra U.E. e Stati Uniti in merito alla sicurezza del Mediterraneo.

In più di una occasione, abbiamo anche sostenuto in questa sede l'opportunità di una conferenza regionale, ma purtroppo i tempi non erano maturi e non lo sono ancora. Mancano infatti le condizioni più importanti per dare avvio ai negoziati: da un lato, c'è un prolasso del prestigio delle Nazioni Unite, oggi giunto a un livello troppo modesto per permettersi di lanciare ambiziose avventure diplomatiche, poi non c'è concordia sulle varie problematiche in CdS e infine manca una autorevole mediazione da parte delle potenze globali. Queste ultime, infatti, salvo la Cina, che si è tenuta prudentemente fuori dai conflitti nonostante i suoi vasti interessi nell'area, hanno invece favorito chi una parte e chi l'altra.

Questo quadro potrebbe oggi essere modificato dalla nuova Presidenza e Amministrazione americana, e così appare dai primi segnali, soprattutto dove non ci siano diretti interessi americani in pericolo. L'educazione democratica e l'indole inclusiva ed ecumenica anche se patriottica, nella migliore tradizione del partito democratico, potrebbero spingere Biden a ricoprire quel ruolo di mediazione che è finora mancato nel Mediterraneo allargato, soprattutto in alcuni conflitti, già in corso o potenziali.

Essi sono:

1) la territorializzazione del Mediterraneo e il problema della Turchia;

2) La crisi libica. Anche in questa crisi non ci sono interessi particolarmente cogenti per gli Usa, ma, nello stesso tempo gli Americani vorrebbero impedire ai Russi di aprire nuove basi in territorio libico dopo ciò che è accaduto in Siria che appare praticamente irreversibile. (cosa che Trump era sembrato non notare con apprensione);

3) il conflitto per il territorio del Sahara occidentale (l'ex Sahara spagnolo).

Inoltre ci sono anche ruoli di mediazione che gli Usa potrebbero assumere, nonostante la loro marcata preferenza verso una delle parti in conflitto, come in Yemen, o il conflitto israelo-palestinese. Un segnale incoraggiante è venuto dal nuovo Segretario di Stato Blinken che ha indicato il 5 febbraio u.s. che gli Stati Uniti avrebbero cessato l'appoggio alle operazioni militari dell'Arabia Saudita in Yemen. Il giorno dopo, il 6 febbraio, Blinken ha aggiunto che il Dipartimento di Stato stava valutando se ritirare l'etnia degli Houthi dalla lista dei gruppi terroristici, il cui inserimento era stato chiesto Direttamente dall'ex Presidente Trump. Cosa che poi è avvenuta il 16 febbraio. L'UE potrebbe appoggiare questi tentativi di mediazione, cominciando dalla sua grande esperienza nell'aiuto umanitario, anche d'urgenza.

Infine potrebbe essere auspicabile un maggior coordinamento con l'U.E. dell'impegno americano contro il terrorismo in Siria e Irak, come anche nel Sahel e in Nigeria, in Somalia e in altri Paesi africani. Sono molti i campi in cui si potrebbe, nel continente africano stringere il coordinamento tra l'azione dell'UE e quella USA. Anche qui disponiamo di prime dichiarazioni incoraggianti della Amministrazione americana: il Segretario di Stato Blinken, ricevendo il primo ministro etiopico Abiy Ahmed, premio Nobel del 2019, ha raccomandato il libero accesso del

Tigray all'aiuto umanitario, e indicato che gli Usa appoggeranno stabilità e democrazia in Etiopia e nel resto dell'Africa.

Tutto questo potrebbe suscitare un deciso interesse dell'UE, e, per qualche settore, si potrebbe studiare anche un coinvolgimento della Nato, allo scopo di trovare vie nuove per accompagnare l'ormai auspicabile sforzo di mediazione americano, in favore della pace e della stabilità nell'area (il Mediterraneo allargato).

Come esempio concreto di coordinamento, in una mia Lettera Diplomatica di fine anno suggerisco che l'Ue prenda a suo carico il controllo delle frontiere in Libia, con compiti anche esecutivi, come è stato per Sophia e Irini e non solo di capacity building, com'era invece nel caso di Eubam, la missione europea di appoggio alle autorità di frontiera libiche, mentre gli Americani potrebbero aiutarci nel monitorare i negoziati tra le parti e scoraggiare il più possibile le interferenze esterne.

A proposito di quest'ultimo Paese, (la Libia) Biden ha già dimostrato aperture in questo senso e l'incaricato d'affari all'ONU Richard Mills, ha recentemente chiesto in Consiglio di Sicurezza l'immediata partenza dalla Libia dei militari, paramilitari e esperti civili, in ossequio agli accordi sul cessate il fuoco firmato il 23 Ottobre scorso. L'UE, da parte sua, non manca della capacità propositiva per una felice cooperazione con gli Stati Uniti in ogni parte del Mediterraneo allargato ed in Libia in particolare. L'Italia, una volta definitivamente superata la propria crisi politica, potrebbe adoperarsi in questo senso con le autorità dell'Unione e la presidenza di turno. Si tratterebbe, in conclusione, di spingere l'Unione Europea, in quanto tale, a impegnarsi di più nell'area tenuto conto del cambiamento dell'atteggiamento americano circa l'importanza di tornare alla stabilità nello scacchiere del Mediterraneo allargato.

Gabriele Checchia: un sentito grazie ai due Relatori per le loro eccellenti presentazioni su due dimensioni, quella economica e quella legata ai temi di sicurezza, altrettanto importanti nei rapporti tra l'Unione Europea e gli Stati Uniti. Condivido la sostanza delle loro considerazioni.

In termini generali, per quanto riguarda il versante statunitense, mi sembra che l'Amministrazione Biden stia dando prova, in queste prime settimane di attività, di un'apprezzabile capacità di messa a sistema delle due tendenze tradizionali della politica estera americana: quella "idealistica" di matrice, per citare un esempio classico di tale approccio, wilsoniana e quella di impronta "pragmatica" che ha trovato negli anni '70 del secolo scorso la più compiuta espressione nella diplomazia kissingeriana.

Attenzione dunque da parte della nuova Amministrazione alla difesa e promozione dei valori fondanti della civiltà occidentale - come dimostrato dalla esplicita immediata condanna del comportamento del Cremlino in relazione al caso Navalny o di quello della dirigenza cinese con riferimento agli Uiguri e più in generale alle massicce violazioni dei diritti umani in quel Paese - ma anche alla ricerca di convergenze con i propri avversari "sistemici", laddove possibile. E' questo ad esempio il caso dell'accordo raggiunto tra Washington e Mosca, solo pochi giorni dopo l'insediamento dell'attuale inquilino della Casa Bianca, relativamente all'estensione per altri cinque anni del Trattato "New Start".

Sotto il profilo delle "sfide", da affrontare auspicabilmente in maniera sinergica, che attendono per il prossimo quadriennio i Paesi europei e la nuova Amministrazione statunitense mi limiterò a citarne alcune già evocate, insieme con altre, sia da Vincenzo Celeste che dal Generale Camporini. Ho in mente in particolare: quella legata alla definizione del futuro dell'Alleanza atlantica, quella relativa alla stabilizzazione della "sponda sud" del Mediterraneo; quella attinente ai non sempre coincidenti interessi tra europei e americani sul versante energetico e commerciale; quelle, infine, relative alla gestione dei rapporti, da un lato, con la Repubblica Popolare cinese, dall'altro con la Repubblica Islamica dell'Iran a cominciare dalla complessa questione di una possibile rinegoziazione del "Joint Comprehensive Plan of Action" (JCPOA).

In termini generali convengo con i Relatori sul fatto che con l'Amministrazione Biden - pur potendosi dare per acquisito che sull'insieme delle tematiche sopra evocate il linguaggio nei

confronti degli alleati europei sarà meno ruvido di quello dell'era Trump - ben difficilmente le diversità di posizioni tra Washington e le capitali UE scompariranno d'incanto. Su taluni temi le differenze di vedute tra Unione Europea e Stati Uniti riflettono infatti fattori di ordine strutturale e posizioni "bi-partisan" in seno alla dirigenza e alla opinione pubblica americana.

E' al tempo stesso evidente però che la maggiore disponibilità all'ascolto e a una sincera collaborazione con i Paesi europei di cui sta dando prova l'attuale Amministrazione non potrà che agevolare la ricerca di punti d'intesa e soluzioni condivise.

Circa la NATO è mia sensazione - avendo a mente le proposte di una NATO sempre più politica e aperta a una crescente interazione con paesi "like-minded" di area Asia /Pacifico, dall'Australia al Giappone alla Corea del Sud, avanzata da Stoltenberg certamente con l'avallo USA nel suo recente Rapporto "NATO 2030"- che gli alleati europei potrebbero trovarsi in prospettiva confrontati a una non facile scelta. Quella cioè tra un'Alleanza "globalizzata" (derivandone dunque la necessità di un loro maggiore impegno, seppur con modalità da definire, sul versante Asia/Pacifico) e un'Alleanza di fatto "marginalizzata" in virtù di una prevedibile sempre maggiore attenzione di Washington al fronte dell'Indo-Pacifico con parallela riduzione del rilievo e delle risorse da destinare a quello europeo.

Quanto alla "sponda sud" ritengo sia nostro precipuo interesse ricercare con l'Amministrazione Biden ogni possibile complementarietà in primo luogo per una stabilizzazione del teatro libico sempre più caratterizzato da una presenza egemonica della Turchia in Tripolitania e della Russia in Cirenaica: con la costruzione di basi militari, porti e aeroporti nonché oramai con la "esclusiva" da parte di Ankara della formazione della guardia costiera libica nelle aree sottoposte all'autorità del governo riconosciuto.

Azione per noi tanto più necessaria e urgente, in Tripolitania, se vogliamo scongiurare il rischio di un controllo da parte turca dei flussi migratori potenzialmente diretti in Europa, con l'Italia primo punto di approdo, in provenienza non solo dalla rotta balcanica ma ora anche, appunto via Libia, dall'Africa sub-sahariana.

Per ciò che concerne le tematiche commerciali, a cominciare da quelle energetiche, versanti sui quali si è egregiamente soffermato il collega Celeste, la sfida sarà in primo luogo quella, a mio avviso non impossibile, di trovare un punto di equilibrio tra due confliggenti interessi: quello europeo, "in primis" tedesco, al mantenimento di un rapporto privilegiato con Mosca per la fornitura di gas e quello di Washington ad approvvigionare l'Europa con gas naturale di estrazione e provenienza statunitense.

Quanto alla Cina, si tratta di tematica e sfida che costituisce al Congresso uno dei pochi terreni di convergenza tra Democratici e Repubblicani. Non a caso sin dalle sue prime esternazioni Biden ha fatto comprendere come il contenimento delle mire di Pechino figurerà tra le priorità della sua Amministrazione come era avvenuto per la Presidenza Trump, anche se toni e modalità saranno certamente diversi. A noi europei spetterà dunque il non facile compito di mostrare la dovuta sensibilità verso le preoccupazioni del nostro principale alleato cercando, al contempo, di salvaguardare per quanto possibile un quadro di rapporti commerciali ed economici con la Repubblica Popolare Cinese ricco per il vecchio Continente (Germania e Italia in primis) di potenzialità di collaborazione e di ulteriore crescita per le nostre esportazioni.

Per ciò che concerne, infine, la Repubblica Islamica di Iran credo anche io - con riferimento alla questione nucleare - che ben difficilmente si potrà tornare a un ripristino del JPCOA nella sua versione iniziale. E ciò in considerazione, da un lato, del fatto troppi e troppo importanti sono stati i mutamenti nella Regione dal 2015 a oggi; dall'altro, di quello che lo stesso Biden già in fase di sua candidatura alle primarie democratiche aveva riconosciuto la fondatezza di taluni degli argomenti utilizzati dall'Amministrazione Trump per denunciare l'Accordo.

Se si andasse come vi è ragione di credere - nonostante gli ostacoli da superare, a cominciare da quello rappresentato dalla ripresa dell'arricchimento dell'uranio da parte di Teheran - verso un nuovo negoziato non vi è dubbio che spetterà ancora una volta agli Stati Uniti svolgere il ruolo guida con il sostegno di Francia, Germania, Regno Unito e Unione Europea: sostegno che potrebbe

nuovamente rivelarsi essenziale per il buon esito di una trattativa che si annunzia comunque difficile.

Mi chiedo se da parte italiana non valga la pena di adoperarsi per svolgere questa volta - dopo la nostra assenza nelle trattative sfociate nel primo JCPOA - un ruolo di presenza e proposta nel nuovo Tavolo negoziale; alla luce, da un lato, della nostra credibilità presso tutte le Parti; dall'altro, della indubbia autorevolezza e larga maggioranza parlamentare di cui il nostro attuale Esecutivo dispone.

Roberto Nigido: mi unisco molto volentieri ai ringraziamenti che i miei colleghi hanno espresso al Direttore Generale Celeste e al Generale Camporini per la qualità e completezza delle presentazioni che ci hanno fatto. Da parte mia desidero soffermarmi su pochi aspetti che mi appaiono essenziali nel rapporto tra Europa e Stati Uniti. Parto dalla premessa che l'obiettivo sia quello di portare questo rapporto a un livello di collaborazione ancora più soddisfacente di quello esistente prima dell'era Trump. Il titolo di questo dialogo propone di affrontare il tema sul piano sia economico che su quello della sicurezza. Ritengo che quest'ultimo aspetto sia fondamentale e dirimente.

Sul piano economico, preoccupazione prioritaria dell'Unione Europea dovrebbe essere quella di riequilibrare l'intercambio con gli Stati Uniti: intercambio che segna da troppi anni un vistoso surplus a favore dell'Europa. Intercambi costantemente e fortemente squilibrati sono nel lungo termine forieri di tensioni anche politiche, come ha dimostrato anche la storia delle relazioni USA-Cina. Il problema riguarda soprattutto la Germania, come risultato della politica mercantilista che Berlino ha seguito negli ultimi quindici anni, ma anche l'Italia: nel nostro caso peraltro per motivi contingenti e non deliberati (la debolezza della domanda interna).Ovviamente occorrerà anche cercare di risolvere di comune intesa i vari punti di frizione esistenti nelle relazioni bilaterali, come la tassa sui servizi informatici. Su entrambi questi due fronti (intercambio e punti di frizione), se l'ipotesi di tornare al progetto di un'area di libero scambio fosse inattuale, sarebbe molto utile quella, anch'essa menzionata dal Direttore Generale Celeste, di istituire un Consiglio UE-USA su commercio e sicurezza, nel cui ambito affrontare anche altri aspetti rilevanti, quali le posizioni da assumere in materia di lotta ai cambiamenti climatici e di Organizzazione Mondiale del Commercio.

Per quanto riguarda la dimensione di sicurezza nelle relazioni UE-USA, concordo interamente con quanto ha detto il Generale Camporini: l'Europa verrà misurata dagli Stati Uniti sul metro dei suoi rapporti con Russia e Cina. Gli Stati Uniti ritengono già da tempo, e a mio giudizio con ragione, che dopo la fine della guerra fredda, durante la quale si scontravano regimi politici ed economici diversi, siamo ora arrivati a uno scontro tra valori esistenziali diversi: basati, gli uni, sul primato dell'individuo (in Occidente); gli altri, sul primato della collettività (in Oriente). La difesa dei valori del mondo occidentale è affidata al rispetto della libertà, dello stato di diritto, dei diritti umani e della democrazia. Il mondo orientale (Russia e Cina) ricorre alla compressione delle libertà e all'autoritarismo. Allo stato attuale, non mi sembra esista possibilità di compromesso tra i due sistemi di valori. Per evitare di essere schiacciato dal mondo orientale - e possibilmente arrivare a una pacifica coabitazione - il mondo occidentale deve convincere quello orientale che non uscirebbe vincitore da uno scontro destinato a trasformarsi, alla resa dei conti, anche militare. In questa ottica, gli Stati Uniti chiedono all'Europa di chiarire in quale dei due campi intenda collocarsi.

Indipendentemente dal rapporto con gli Stati Uniti, sono convinto che l'Europa dovrebbe schierarsi comunque con determinazione a difesa dei valori del mondo occidentale: valori che l'Europa ha creato in oltre duemila anni di storia e che ha esportato con successo in Nord America e in altre parti del mondo; e contrastare con ogni mezzo i disegni russi e cinesi di distruggerli per imporci i loro. Un rinnovato e ancora più solido rapporto di cooperazione con gli Stati Uniti rafforzerà l'efficacia di questa difesa sul piano politico, militare ed economico.

Sul piano politico, la cooperazione UE-USA renderà chiaro a Russia e Cina che non possono contare su divisioni all'interno del campo occidentale. Sul piano militare, è essenziale che i Paesi Europei rafforzino finalmente le proprie capacità di difesa portandole quanto meno ai livelli che la NATO ci chiede da tempo. Queste più solide e credibili capacità difensive dovrebbero essere

integrate in tutta la misura del possibile in strumenti europei nei settori degli armamenti e dell'operatività, così da conseguire la tanto declamata nei propositi e mai realizzata nei fatti "autonomia strategica". Autonomia strategica significa a mio giudizio che i mezzi di difesa europei dovrebbero costituire il pilastro europeo della NATO e mirare a tre obiettivi essenziali: innanzitutto rendere indiscutibile la capacità atlantica di dissuasione di fronte a qualsiasi volontà di aggressione; in secondo luogo far capire alla Russia che l'Europa è in grado di fronteggiarla efficacemente anche da sola; infine avere la capacità di intervenire in situazioni o settori dove la NATO non ritenga di farlo, per esempio in Africa o nel Mediterraneo. Sul piano economico, occorre sottrarre a Russia e Cina le armi che alcuni dei Paesi europei stanno loro fornendo da tempo e che Russia e Cina utilizzano per acquisire la capacità di batterci. Mi riferisco: alla dipendenza energetica dalla Russia, la quale ne ricava i proventi per sostenere la sua economia; al costante deficit commerciale con la Cina, anche per prodotti strategici, compensato non solo con mezzi di pagamento monetari ma anche con investimenti e trasferimenti di tecnologie. Si tratta di investimenti e trasferimenti di tecnologie sui quali la Cina ha basato una parte non irrilevante del suo sviluppo economico e tecnologico e delle sue ambizioni di egemonia globale.

Queste ultime considerazioni mettono in luce le responsabilità innanzitutto della Germania per quanto riguarda sia la Russia (vedi le divergenze USA- Germania sul raddoppio del North Stream) che la Cina (vedi il malumore USA per l'accelerazione, voluta soprattutto da Berlino, dei tempi dell'accordo UE-Cina in materia di investimenti). Affinché gli europei possano avere una posizione comune - auspicabilmente compatibile con quella USA - è indispensabile un chiarimento in seno all'Unione Europea sul campo al cui interno l'Europa intenda collocarsi nella sfida tra Occidente e Oriente. La stessa considerazione riguarda anche l'Italia. Secondo l'interpretazione - che condivido - data da Ferdinando Nelli Feroci in un suo recente articolo apparso su IAI, il nostro Paese è considerato dagli Stati Uniti un "sorvegliato speciale" per le simpatie dimostrate da tempo nei confronti della Russia e più recentemente anche della Cina. Mi auguro che, nonostante la molto composita e variegata maggioranza che sostiene il suo governo, Draghi possa esprimere una posizione italiana che sia finalmente chiara e in linea con gli interessi e i valori del nostro Paese all'interno del mondo occidentale.

Patrizio Fondi: nel ringraziare i relatori Celeste e Camporini per i mirati interventi introduttivi, desidero focalizzarmi sul concetto di autonomia strategica europea, soprattutto per sottolineare che dovremmo considerarla un obiettivo da perseguire con decisione e urgenza, non solo e non tanto perché costituirebbe un doveroso contributo alla sicurezza comune in ambito transatlantico, ma perché potrebbe rivelarsi per noi una necessità esistenziale nel medio-lungo periodo. Non possiamo sapere infatti se Trump sia stato una parentesi e Biden rappresenti il ritorno definitivo nei consueti binari dell'alleato di oltre oceano - come tutti ci auguriamo - o se invece sarà Biden ad essere un intermezzo, con la conseguente ricaduta tra qualche anno nell'approccio populista incentrato sul motto "America First", con o senza Trump. Non va infatti dimenticato che quest'ultimo in realtà non è un "lupo solitario" nel panorama politico americano, dato che si colloca nel solco di una tradizione repubblicana "ante" 1945 incentrata sul concetto di primazia egoistica degli USA. Il fatto nuovo è stato che Trump ha declinato tale impostazione in una maniera caotica, improvvisata, personalistica e decisamente rozza, a causa della sua attitudine mentale. Ma le pulsioni populiste e nazionaliste che lo hanno a suo tempo portato al potere rimangono forti e presenti nella società americana, sempre più divisa al suo interno. Tanto che il politologo Michael Beckley della Tufts University - in un recente articolo su "Foreign Affairs" - ha sostenuto che, su tale scia, non va realisticamente esclusa l'ipotesi che gli USA possano diventare in futuro una sorta di "rogue superpower" focalizzata esclusivamente e sfacciatamente sui propri interessi nazionali. Da qui il rischio per l'Europa di trovarsi meno garantita, impreparata o addirittura indifesa davanti ai competitori autoritari e aggressivi come la Russia e la Cina. Una solida autonomia strategica (basata in particolare sulla non dipendenza dall'esterno per i beni essenziali e su una capacità militare effettiva) rappresenta dunque una vera priorità sia nel caso di un'auspicabile partnership di lungo

termine con gli USA (che ci rispetterebbero e prenderebbero sul serio ovviamente di più), sia per la malaugurata circostanza che ci si trovi isolati in un futuro contesto ostile. Non velleitario neutralismo, pertanto, quanto piuttosto resilienza efficace e precauzionale come polizza di assicurazione a fronte di un avvenire sempre meno prevedibile. In questo senso, appare lungimirante l'insistenza sul concetto di autonomia strategica espressa dal Presidente Macron, che è giunto fino a menzionare - seppure in termini ancora vaghi - la disponibilità francese a mettere in comune la propria arma nucleare. Credo che il nostro Paese dovrebbe incoraggiare tale tendenza, anche al fine di smuovere l'atteggiamento pigramente incerto della Germania. In tale quadro, sarebbe interessante avere dal Gen. Camporini la sua valutazione sui primi passi della cooperazione militare avviati dall'ex Alto Rappresentante UE Mogherini con lo strumento della PESCO. Aggiungo che l'uscita della Gran Bretagna dall'UE, a seguito della Brexit, rappresenta un ulteriore fattore di facilitazione del percorso di creazione di una autentica realtà militare europea.

Concludo con un breve riferimento al patto nucleare con l'Iran (JCPOA), per dire che l'attuale contesto generale è molto diverso dal 2015 (anno di sottoscrizione del documento) in quanto la politica di "massima pressione" adottata dall'Amministrazione Trump, dopo l'uscita dall'accordo, ha posto Teheran in una condizione di fragilità che Biden - anche su spinta di Israele e degli alleati arabi nel Golfo - potrebbe avere la forte tentazione di sfruttare per tentare di costringere l'Iran ad integrare il testo, allo scopo di estenderlo alle questioni missilistiche e alla condotta in ambito regionale. Dato che invece gli Ayatollah si aspettano un puro e semplice ritorno degli USA nel patto originario, la situazione si presenta complicata. Tenuto anche conto del ruolo rilevante affidato dall'accordo all'Alto Rappresentante UE Borrell in relazione alla gestione del JCPOA, l'Europa e, in particolare, i due Stati membri firmatari (Francia e Germania) non possono non attivarsi per cercare di favorire un avvicinamento delle posizioni.

Ferdinando Salleo: vorrei aggiungere alle molte cose estremamente interessanti e ben costruite sentite finora, una riflessione che mi è tornata in mente a proposito del rapporto transatlantico e dell'autonomia strategica: un documento italiano presentato anni addietro al vertice di Istanbul della NATO sosteneva che dovremmo cercare di passare da una informazione reciproca ad un vero dialogo strategico transatlantico, ad una concertazione in grado di dare un senso profondo a quell'*animus in consulendo liber* che figura nella grande sala del Consiglio Atlantico.

Ora da parte europea si parla di autonomia strategica. Io non riesco però a ravvisarla ancora, anche perché le crescenti difformità tra i membri dell'Unione impediscono in realtà un'unità strategica su cui ci si possa confrontare con gli Stati Uniti. Da un lato vi è la tendenza a parlare da parte dei singoli membri dell'Unione, dopo la Brexit, soprattutto di Germania e Francia. Dall'altro, all'interno dell'Unione Europea, queste difformità impediscono la formazione di quello che un collega che dovesse riferire da Bruxelles potrebbe utilizzare come soggetto per un documento importante che delinea la strategia dell'Unione. Il punto è chi comincia per primo, chi lancia il messaggio all'altra parte. Mi pare che sia venuto il momento di profittare dell'amministrazione non antieuropeista di Biden affinché l'Unione faccia uno sforzo se possibile di grande livello e autorevolmente strategico per parlare con gli Stati Uniti degli equilibri mondiali, delle regole e del declino di quell'ordine liberale internazionale che si è trasformato nel caos che poco più di 100 anni fa il poeta W.B. Yeats aveva già teorizzato come il nostro destino. Grazie.

Jolanda Brunetti: ho apprezzato molto sia la completezza delle presentazioni dei due oratori che la loro lucida obiettività. Nelle loro conferenze sono emersi molti dettagli interessanti e nuove sollecitazioni per una visione globale delle relazioni economiche e di sicurezza tra UE e USA con la sua nuova Amministrazione.

E' chiaro che i quattro anni della presidenza Trump non possono non aver lasciato una scia di disagio negli alleati, nella consapevolezza che allontanato il fenomeno presidenziale, il trumpismo rimane ancora forte nel Paese, accompagnato da una manifesta divaricazione nella popolazione americana che con difficoltà potrà essere superata dalla nuova Presidenza Biden. Sorge dunque il

timore che lo stesso approccio e le stesse istanze, non risolte, possano riapparire minacciose anche con altro leader, perché espressione del sentimento profondo di insicurezza di ceti americani che aspirano a riprendere il comando della politica del Paese.

La sconfitta di Trump accolta con grande sollievo dagli alleati europei, non può dunque rassicurarci per intero. Basta vedere come il Partito repubblicano, non riesca a distanziarsi da lui per timore di perdere la forte presa da lui assicurata sull'«elettorato conservatore, più oltranzista e meno informato. Così silenziosamente il Partito repubblicano sta rinunciando a quel tono e livello che hanno caratterizzato nel passato Presidenti e leader di ben altra statura.

Non è la prima volta peraltro, che il partito repubblicano mostra i suoi lati peggiori (vedi il «tea Party») ma le scene incredibili riprese amatorialmente, con parlamentari scortati di corsa al riparo, e uffici semi devastati dalla folla, entrata a fiumana nel Campidoglio, sono state un'«esperienza sconcertante per gli osservatori della più grande democrazia occidentale.

A pensarci bene, una conclusione non inattesa, questa, dopo mesi di incitante denuncia di brogli mai provati per elettori già sospettosi delle élite washingtoniane, che avevano trovato in Trump o almeno nelle sue parole, un improbabile Robin Hood. Una figura così sconnessa dalla realtà e in reale contrasto con la arretratezza dei suoi sostenitori, che è difficile comprenderne la devozione. Un oligarca newyorkese, abituato a comprare grattacieli, case da gioco o Resorts, uso a competere nella plutocratica società newyorkese, capitato in politica malgrado l'«opposizione del suo partito, e che solo con uno slogan: Make America Great Again, il rigetto degli emigranti e la costruzione di un muro con il Messico, aveva sostanziato le sue promesse di superamento dell'«emarginazione dei cittadini del Midwest e la loro migliore rappresentanza.

Sfortunatamente anche il breve periodo di miglioramento dell'«economia americana ottenuto da Trump nella sua gestione, è stato spazzato via dall'«insorgere ed il proseguire quasi indisturbato della pandemia, mai veramente affrontata dall'«ex Presidente e dalla sua Amministrazione, per convinzione ed alterigia.

Siamo ora di fronte ad un cambio di orientamento della politica americana, ma sicuramente non ad una rinuncia alla supremazia degli Stati Uniti.

E'« chiaro che a molti errori della passata Presidenza sarà posto fine dalla nuova Amministrazione. Alcuni saranno corretti facilmente, come l'«abbandono degli accordi sul clima, o l'«uscita dall'«Organizzazione mondiale della sanità. Ci sarà un ritorno al multilateralismo e a un comportamento più civile verso gli alleati, il che però non prescindere dall'«aspetto di competizione che esisteva anche prima del ciclone Trump. Né gli Americani accetteranno veramente di trattare ad armi pari con quell'«Europa che hanno sempre tentato di dissociare.

La politica internazionale di una Grande Potenza è spesso disinvolta e poco incline a preoccuparsi degli interessi altrui. E qui vale la pena di ricordare i rapporti con Russia, Cina, Medio Oriente e Mediterraneo, che riguardano anche noi da vicino, e che in alcuni casi potrebbero richiedere una maggiore indipendenza di giudizio negli alleati. Ma il pericolo maggiore è forse quello che, forte della nuova fiducia riconosciutagli dai partner, Washington chieda maggiore fedeltà alla UE, trascinandola in eventuali crisi, create ad arte per esportare il problema di instabilità interna, verso un obiettivo esterno o un fumoso pericolo comune che serva a distrarre l'«opinione pubblica e ricompattare il popolo americano. E'« una misura che funziona sempre.

In entrambi i casi l'«Europa potrebbe amichevolmente resistere al coinvolgimento, se non vi riconoscesse un interesse legittimo, facendosi forte della autonomia strategica nel frattempo costruita.

Da come si sono sviluppate le relazioni interne negli ultimi anni e l'«individuazione di posizioni comuni all'«interno dell'«UE, sempre più rara, la cosa non appariva fino ad ora molto proponibile. Ma la pandemia nella quale si dibatte il mondo oramai da oltre un anno, ha ora indebolito tutti i suoi membri e creato le premesse nell'«UE per una maggiore attenzione alla coesione interna, promossa e sostenuta dalla ultima presidenza tedesca, d'«intesa con la commissione europea. Si è trattato di una scelta lungimirante, motivata dalla consapevolezza che solo uniti potevamo tirarci fuori dal disastro, o soccombere come Unione. Questa visione, assente per molto tempo, nella rincorsa

individuale al proprio particolare, può essere il seme di una costruenda autonomia strategica nella sua complessità, che si declini dalla cultura europea, alla salute, alla comune difesa, al rispetto delle regole interne di bilancio e commerciali, alla fiducia e solidarietà reciproca, che consentono di tenere veramente insieme una comunità di popoli.

Questa autonomia strategica non orientata a contrastare gli USA, ma a rimanere stabilmente al loro fianco, è necessaria ed opportuna nei rapporti economici, contro pericoli comuni come il terrorismo, o a sostenere battaglie di civiltà. Con gli Americani abbiamo molti valori comuni, ma non li decliniamo nello stesso modo. Abbiamo il rispetto dei diritti dell'uomo, ma ci separa la pena di morte. E non solo quella eseguita a seguito di un processo legale, ma ancor più, quella scelta da agenzie di sicurezza su individui stranieri all'estero, in spregio a tutti i principi di diritto internazionale, come da ultimo l'omicidio del Generale iraniano Sulaimani.

Dunque relazioni libere ed amichevoli ma non allineamento acritico ai disegni americani. Con una grande potenza, si possono fare battaglie insieme, ma senza abbandoni fideistici. Nello spazio multilaterale rafforzare la UE diventa un obbligo anche in funzione di poter offrire una migliore amicizia e una più valida politica estera. Magari riuscendo ad essere promotori di scelte comuni e non solo riluttanti seguaci.

Stefano Ronca: ringrazio e mi congratulo con Vincenzo Celeste, Enzo Camporini, Nicola Faganello ed i colleghi che mi hanno preceduto per i loro stimolanti interventi. Ho l'impressione che solitamente, nell'affrontare il tema delle relazioni transatlantiche, un riflesso naturale di noi europei sia quello di concentrarci soprattutto sull'atteggiamento di Washington verso l'Europa. Per questo ha attirato la mia attenzione un rapporto dell'European Council on Foreign Relations del 19 gennaio che ribalta tale punto di vista e si pone nella prospettiva di comprendere quale sia oggi la percezione degli europei verso gli Stati Uniti. Il suo contenuto, che cercherò di sintetizzare qui di seguito, mi sembra gravido di interesse e di alcune sorprese. Esso fa comprendere quanto siano stati distruttivi quattro anni di presidenza Trump per la fiducia che gli europei avevano riposto per decenni negli alleati americani. E genera il timore che l'isolazionismo e l'imprevedibilità dell'amministrazione Trump, insieme ad alcune radicate problematiche interne agli Stati Uniti, avranno un impatto sull'amministrazione Biden e sulla sua capacità di riformulare l'immagine globale dell'America.

Oggi sei europei su dieci credono infatti che il sistema politico statunitense sia debole, e che nei prossimi dieci anni la Cina diventerà molto più potente degli Stati Uniti.

Oltre la metà degli europei non condivide l'opinione secondo cui, con la presidenza Biden, gli Stati Uniti risolveranno le proprie divisioni interne e investiranno sufficienti risorse nella soluzione di problemi come il cambiamento climatico, la pace in Medio Oriente, le relazioni con la Cina e la sicurezza europea.

La maggioranza dei tedeschi concorda sul fatto che, dopo l'elezione di Trump non ci si possa più fidare degli americani. In Europa, molti intervistati sono d'accordo con questa affermazione. Solo in Ungheria, in Polonia e in Italia numeri significativamente alti di intervistati non sono d'accordo.

Per illustrare i nuovi sentimenti degli europei nei confronti degli Stati Uniti, sono state identificate quattro categorie geopolitiche:

1) Il primo gruppo (ci fidiamo dell'America) è il più piccolo e comprende il 9% di tutti gli intervistati. I suoi membri credono che l'America sia forte e funzionante e che l'UE sia debole e in declino. È più probabile incontrare esponenti di questo gruppo in Italia, Polonia e Francia, dove rispettivamente il 22%, il 12% e il 12% degli intervistati condividono questa opinione. I membri di questo gruppo sono consapevoli dei problemi che l'America sta vivendo ma sanno anche che, storicamente, gli Stati Uniti si sono sempre ripresi dopo una crisi.

2) Il secondo gruppo (confidiamo nell'Occidente) comprende circa il 20% degli intervistati. Esso è composto da persone che affermano che sia gli Stati Uniti sia l'UE stiano prosperando. Sono convinti della superiorità del sistema politico ed economico occidentale e in qualche modo meno propensi di altri a temere che la Cina sarà in futuro la prima potenza mondiale. Gli esponenti di

questo gruppo si trovano soprattutto in Europa centrale: sono quasi la metà degli elettori in Polonia e Ungheria.

3) Il gruppo convinto del “declino dell'Occidente” comprende il 29% degli intervistati ed è il secondo gruppo più numeroso. I suoi membri ritengono che sia l'Europa sia l'America siano in declino. Credono che molto probabilmente la Cina supererà l'Occidente sulla scena internazionale (il 68% ritiene che la Cina sarà più potente degli Stati Uniti entro 10 anni e il 32% dice lo stesso della Russia). Questo costituisce il gruppo più numeroso in quattro paesi: Francia (43%), Gran Bretagna (43%), Spagna (38%) e Italia (36%).

4) Il gruppo più numeroso dei quattro, che comprende il 35% di tutti gli intervistati, è composto da persone che pensano che, politicamente, l'Europa sia sana, e che gli Stati Uniti siano invece in forte declino. I suoi membri provengono soprattutto dai Paesi europei più benestanti. E' il gruppo più numeroso in Danimarca (59%), Germania (52%), Svezia (51%), Paesi Bassi (49%) e Portogallo (38%). In tutti i Paesi esaminati, il 47% degli intervistati che intende votare per partiti non populistici fa parte di questo gruppo.

Tutto ciò ha delle conseguenze geopolitiche:

Una profonda ambivalenza nei confronti degli Stati Uniti in caso di conflitto con la Cina o con la Russia. Molti europei vorrebbero rimanere neutrali in un simile scenario. Almeno la metà degli intervistati vorrebbe che il proprio governo rimanesse neutrale in un conflitto tra Stati Uniti e Cina. In nessun Paese esaminato la maggioranza vorrebbe schierarsi dalla parte di Washington contro la Russia. Solo il 36% degli intervistati in Polonia e il 40% in Danimarca afferma che il proprio Paese dovrebbe schierarsi con gli Stati Uniti in caso di un conflitto con la Russia.

Gli europei vogliono che l'UE sia più severa, a livello internazionale su questioni economiche come il commercio, la tassazione e la regolamentazione. La maggioranza in Germania, Francia, Gran Bretagna e Italia pensa che l'UE dovrebbe assumere una posizione più dura nei confronti degli abusi economici statunitensi.

Gli europei sono diventati più favorevoli nei confronti dell'Unione Europea negli ultimi due anni, nonostante la crisi del COVID-19 e la Brexit. In Danimarca, Francia, Germania, Ungheria, Italia, Paesi Bassi, Polonia, Spagna e Svezia, la percentuale media di persone che afferma che il sistema politico dell'UE funziona molto bene, o abbastanza bene, è aumentato dal 46% al 48% da gennaio 2019.

Due terzi degli europei intervistati hanno affermato che l'Europa non può sempre fare affidamento sugli Stati Uniti e che è necessario che si occupi delle proprie capacità di difesa, mentre solo il 10% ritiene che gli Stati Uniti proteggeranno sempre l'Europa.

I quesiti che affiorano alla luce di questo studio sono soprattutto due:

- in che misura questi nuovi sentimenti degli europei si consolideranno durante la presidenza Biden dalla quale ci aspettiamo un profondo cambiamento di stile rispetto a Trump ma una sostanziale continuità in molti campi per la tutela degli interessi americani

- quanto questi nuovi sentimenti dell'opinione pubblica nei paesi europei condizioneranno la linea politica dei rispettivi governi verso Washington.

Adriano Benedetti: ringrazio sentitamente i nostri due relatori per le efficaci ed illuminanti presentazioni. Per quanto riguarda il merito della nostra discussione, mi situo essenzialmente nella scia delle valutazioni espresse da Roberto Nigido.

Il contesto internazionale vede le nostre democrazie fronteggiare, con sempre maggiori difficoltà, i paesi a direzione autoritaria /dittatoriale. Il mondo occidentale è in evidente declino, e mai come ora è necessaria una stretta solidarietà fra le due sponde dell'Atlantico. L'Europa ha ovviamente bisogno degli Stati Uniti, ma anche questi, incisivamente indeboliti nella loro leadership dagli esiti dell'amministrazione Trump ed in particolare dagli avvenimenti che hanno riguardato l'assalto a Capitol Hill, avvertono l'esigenza di un sostegno più concreto e fattivo, anche sul piano della predisposizione della politica estera e dello strumento militare, da parte dell'Europa. Le società e i paesi europei, dal canto loro, non possono pensare di mantenere gli

assetto democratici che li caratterizzano senza una solida alleanza con gli Stati Uniti. L'Europa da sola, incapace di proteggersi adeguatamente, si troverebbe esposta alle iniziative e alle pressioni di Russia e Cina le cui agende non possono coincidere con quelle dei paesi democratici.

Il concetto di autonomia strategica, che è stato illustrato in maniera persuasiva nelle relazioni introduttive e che si sta profilando in Europa, è certamente uno strumento utile per il ricompattamento dell'Europa anche in funzione di un maggior riequilibrio dei rapporti con gli Stati Uniti. Ma è uno strumento che presenta anche dei rischi.

E' noto che vi sono tendenze in Europa, più diffuse in Francia ma presenti anche in Germania, che puntano ad un sostanziale irrobustimento del pilastro europeo non tanto per rendere l'alleanza transatlantica più solida quanto per "autonomizzare", se non "indipendentizzare", in prospettiva l'Europa dagli Stati Uniti: allo scopo di poter svolgere una politica nei confronti segnatamente della Russia e della Cina sciolta dai lacci e dai vincoli derivanti da una stretta integrazione con gli Stati Uniti. Il rischio è pertanto quello di trasformare un veicolo, l'autonomia strategica, che è concepito essenzialmente come mezzo in un vero e proprio fine strategicamente strutturato, per l'alterazione radicale del rapporto transatlantico.

A questo rischio dovrebbe essere particolarmente sensibile l'Italia che, nelle sue multiformi debolezze, ha più che mai bisogno, più di altri paesi europei, dell'appoggio solidale e continuativo nel tempo degli Stati Uniti, anche sul piano bilaterale. A questo riguardo sarebbe interessante scoprire il dettaglio di quell'"atlantismo" che il neo Presidente del Consiglio Draghi ha indicato quale una delle direttrici fondamentali della politica estera italiana.

Laura Mirachian (intervento scritto successivo alla data del Dialogo): mi unisco volentieri ai ringraziamenti per la lucida esposizione dei colleghi su un tema prioritario per l'Europa e per l'Italia. L'elezione di Biden è stata accolta con grande sollievo, dopo il grave disagio di questi anni in cui l'ex-Presidente Trump ha rovesciato il banco e con esso strategie, principi, valori. Anni difficili, in cui l'Europa, e in particolare la Germania, si è trovata nel mirino quasi alla pari con la Cina.

Va realisticamente considerato che la postura trumpiana ha lasciato uno strascico in almeno tre direzioni: 1) le percezioni dell'opinione pubblica europea: il sondaggio di dicembre a cura di ECFR segnala che gli europei sono poco interessati ai „valori“ e guardano piuttosto alla „potenza“, registrando il declino degli USA e l'ascesa ineluttabile della Cina; la maggioranza vuole rimanere neutrale in caso di conflitto cino-americano; non si fida degli USA, e pensa che la UE debba sviluppare una propria difesa. Certo le percezioni possono sempre cambiare, anche rapidamente, ma tale è per ora lo stato della situazione; 2) entro gli Stati Uniti, i Dem, che hanno vinto le elezioni con margine ristretto e non sono riusciti nell'impresa dell'impeachment (e l'inchiesta sui fatti del 6 gennaio che si apre al Senato potrebbe creare problemi proprio ai Dem), devono confrontare un GOP rimasto vitale e molto rivendicativo, che si predispone con vigore alla riscossa del 2024 e ancor prima del 2022; a conferma della matrice socio-economica profonda che ha generato il fattore Trump; 3) la stessa Europa non ha utilizzato appieno questi anni per conseguire la perorata „autonomia strategica“ che le consenta di esprimere una proiezione esterna unitaria, di recuperare la necessaria influenza nel vicinato e negli scacchieri di crisi, e non ultimo di interloquire con gli Stati Uniti da posizioni rafforzate, considerando che la nozione di autonomia strategica non si esaurisce nella difesa in senso stretto ma investe ugualmente la dimensione economico-commerciale-tecnologica.

Va comunque riconosciuto che il clima tra UE e USA è cambiato. Per l'Europa, è una buona notizia che Biden, fin dalla prima ora, abbia deciso il rientro nell'Accordo sul Clima, il rientro nel multilateralismo a partire dallo sblocco della candidatura Okonyo-Iweala a capo del WTO e, in settori propriamente legati a sicurezza-difesa, la revisione del ritiro dei contingenti militari dalla Germania, consultazioni con gli alleati sulla permanenza dei contingenti in Afghanistan, la sospensione degli aiuti militari all'Arabia Saudita, la nomina di un Inviato Speciale per lo Yemen, e non ultimo la ripresa „condizionata“ dei negoziati JCPOA e la proroga del New Start con la Russia.

E che si sia pronunciato per la difesa dei diritti umani con riferimento a Cina, Russia, Myanmar e altrove. Ma nulla è scontato.

Alla Conferenza sulla Sicurezza di Monaco il 20 febbraio, Biden ha ripreso con enfasi tutti questi temi, sottolineando la volontà di riconquistare la fiducia degli europei, riassumere il ruolo di leadership, consultare gli europei nella gestione delle grandi sfide globali, pandemia, clima, crisi economica (“il partenariato USA-UE deve rimanere un pilastro di tutto ciò che intendiamo conseguire nel 21mo secolo”). Tra le sfide comuni, ha denunciato i comportamenti della Russia in tema di democrazia e diritti, ma escludendo un ritorno alla guerra fredda e anzi prevedendo possibili ambiti di cooperazione (New Start, pandemia); più netta la posizione nei confronti della Cina che, nelle parole di Biden, deve essere fermamente “respinta” nel tentativo di minare le fondamenta del sistema economico internazionale e procedere ad omologare le sue regole e standard. Propositi rassicuranti. Che tuttavia dovranno essere testati sul terreno concreto, come confermato dal collega Vincenzo Celeste.

E’ anche interessante rilevare il non-detto nel discorso di Biden, anzitutto sul nostro vicinato mediterraneo, Libia, Turchia, Mediterraneo Orientale, conflitto Israele-Palestinese, nonché sull’Africa. A conferma di una linea di continuità con le passate Amministrazioni e dell’aspettativa di un più incisivo ruolo europeo, in sinergia con l’azione che gli USA presumibilmente continueranno a condurre nel contrasto al terrorismo e alle tendenze egemoniche della Russia. Come mi pare che il Gen Caporini abbia sottolineato. Assente anche l’ipotesi di una „Alleanza delle Democrazie“, prospettata in funzione di contenimento della Cina, ma divisiva in quanto cristallizza un confronto scomodo per gli europei oltre che essere argomento sensibile tra gli stessi Stati Membri (sono tutti „democratici“? tutti convinti della necessità di una scelta di campo su principi e valori?).

Mettendo a confronto le posizioni di Biden e le idee maturate in Europa, si ritrovano quindi punti di convergenza ma anche zone d’ombra su cui sarà necessario lavorare. La distanza tra UE e USA in questi anni ha riguardato soprattutto la dimensione economico-commerciale, che investe segnatamente (ma non solo) il rapporto con la Cina ma anche le stesse relazioni euro-americane. Cruciale e urgente, una collaborazione sulla riforma dell’OMC, che va aggiornato alla luce delle note dinamiche intervenute dagli anni ‘90 (trattamento preferenziale degli ex-PVS, sussidi, imprese di Stato, etc) e al contempo messo al passo con le nuove problematiche (digitalizzazione, alte tecnologie, etc), dotandolo di un meccanismo di risoluzione delle controversie efficaci e consensuale. Su questi e altri temi, sarà importante impostare una stretta collaborazione bilaterale, forse proprio il Consiglio UE-USA ipotizzato dalla Commissione. Certamente il G20 a guida italiana, nell’adottare un approccio innovativo che riconosce l’intreccio esistente tra problematiche economiche, sociali, ambientali, geopolitiche, darà il necessario impulso.

Resta irrisolto un quesito centrale: come ricomporre le dissonanze tra Stati Membri che sono il vero vulnus di ogni incisiva proiezione europea, a partire dal concetto di „autonomia strategica“. Sarà proprio il ritorno degli Stati Uniti al fianco dell’Europa –“we are with you” di Biden – a orientare gli europei verso una maggiore, necessaria coesione? Lo fu negli anni ‘90 nella gestione delle crisi balcaniche, ove la leadership americana si rivelò il fattore unificante e decisivo dell’azione europea....Ma, certo, erano altri tempi.

Nicola Faganello: innanzitutto vorrei ringraziare l’Ambasciatore Melani per avermi dato la parola. Sono emersi molti spunti in merito a quanto detto precedentemente e cercherò quindi di essere sintetico, premettendo che il mio punto di vista è quello di chi si occupa della politica commerciale unionale e internazionale, in quanto Direttore Centrale presso la DGUE per la Politica Commerciale Internazionale.

L’autonomia strategica è, come sapete, un tema nato in ambito di sicurezza e difesa europea che poi è stato esteso anche ad altri settori. Per quanto riguarda la politica commerciale, al concetto di economia strategica è stato aggiunto un aggettivo importante: in questo settore si parla infatti di “open strategical autonomy”. Si tratta di un’aggiunta non solo lessicale ma importante sul piano del

contenuto, volta a sgomberare il terreno da possibili dubbi e tendenze di carattere protezionistico. E lo sottolineo anche alla luce di quanto successo a causa della pandemia. I problemi di approvvigionamento che vi sono stati, specialmente nel settore medico (ma non solo), hanno infatti dimostrato la necessità di trovare un modo per bilanciare esigenze a volte confliggenti, soprattutto per Paesi come l'Italia che vivono in gran parte di export. Ma è l'Unione Europea in generale, quale principale attore commerciale a livello globale, a dover rimanere aperta, trovando quindi un punto di equilibrio tra le esigenze di approvvigionamento e la necessità di continuare a ampliare e ammodernare la propria rete di accordi di libero scambio. Da un lato, questo significa diversificare, articolare e bilanciare ancor di più la rete di accordi commerciali e, dall'altro, costruire e preservare una propria autonomia strategica, nel senso di assicurare la resilienza in settori chiave, quale quello della sicurezza medica. Ma anche in altri settori produttivi essenziali, come ad esempio quelli dell'acciaio o dei semiconduttori, che seguiamo attentamente come Direzione Centrale.

Oltre ad assicurare apertura e resilienza, è inoltre importante avere e promuovere rapporti con partner e concorrenti commerciali chiave come la Cina, nonostante essi siano anche dei rivali, ma puntando a "giocare" sempre più con le stesse regole. E, in tal senso, dal punto di vista italiano e europeo, c'è un forte margine di cooperazione anche con gli Stati Uniti. A tale proposito, passo ora ad un altro tema sollevato negli interventi precedenti, e cioè all'Accordo sugli investimenti UE-Cina, di cui prima parlava l'Ambasciatore Aragona. Tale accordo, che è stato raggiunto in principio con l'Unione Europea in dicembre, deve ancora essere finalizzato su alcuni aspetti giuridici importanti per poi poter essere approvato. Difficilmente, quindi, questo avverrà prima del semestre della Presidenza francese dell'Unione Europea.

Quanto alla sostanza, si tratta di un accordo che prevede standard ben più elevati rispetto a quelli previsti dagli altri accordi finora stipulati dalla Cina con Paesi terzi. La Cina, con l'Unione Europea, ha preso infatti degli impegni - soprattutto in materia di trasparenza, di imprese di Stato, di sussidi e trasferimento di tecnologia - più ambiziosi e con standard più alti rispetto anche a quanto previsto nell'Accordo concluso con gli Stati Uniti l'anno scorso. L'Accordo della Cina con gli Stati Uniti riguarda infatti il settore dei servizi, ma non contiene gli stessi impegni formalizzati con l'Unione Europea. Fino ad ottobre/novembre, i cinesi erano stati restii a prendere impegni simili, mentre alla fine Pechino ha accettato praticamente tutto quello che era stato chiesto durante i negoziati dall'UE.

Di conseguenza, questo accordo rappresenta, per l'Unione Europea, anche uno strumento di collaborazione con gli Stati Uniti nei confronti della Cina: l'idea è quella di avere un partenariato comune beneficiando di questi standard e facendo sì che la Cina agisca sempre più in linea con le norme dell'OMC.

La Cina fa infatti parte dell'OMC da più vent'anni, ma di fatto importanti regole dell'Organizzazione ginevrina non vengono ancora sempre applicate, a causa delle caratteristiche e del modo di operare del sistema economico e commerciale cinese. Quindi, il miglioramento degli standard degli impegni incluso nell'Accordo sugli Investimenti con l'UE permetterà di avere un rapporto più collaborativo con la Cina, favorendone un coinvolgimento sempre maggiore e più ampio in ambito OMC e nella cooperazione multilaterale in generale.

Venendo ad un altro punto sollevato durante gli interventi, per poter dialogare e collaborare con gli Stati Uniti e creare una strategia di cooperazione comune nei confronti della Cina in materia commerciale, è fondamentale che l'Unione Europea rimanga coesa e adotti una linea comune.

Nel corso della mia esperienza da Direttore Centrale per il Commercio Internazionale, come anche nel periodo trascorso a Ginevra come Rappresentante Aggiunto all'OMC, ho avuto modo di constatare come l'UE operi, nel settore commerciale, in modo uniforme e sulla base di posizioni comuni, poiché, come noto, la politica commerciale rientra tra le competenze esclusive della Commissione. Le politiche commerciali sono quindi un elemento che favoriscono e vedono una maggiore coesione e unità tra gli Stati membri, sia sul piano multilaterale che nei confronti dei Paesi terzi.

Da questo punto di vista, la Conferenza sul futuro dell'Europa, può essere una occasione importante per far progredire il dibattito sull'Europa. Come Italia abbiamo contribuito con una serie

di idee importanti (paper nazionale) e non appare irrealistico pensare che si possa trovare a breve un'intesa sulla "governance". Sul piano nazionale, eravamo pronti anche a lanciare già nelle scorse settimane una "governance" nazionale e questa ipotesi dovrà essere ora sottoposta a nuovo Governo. L'auspicio è che nei prossimi mesi si arrivi ad un progresso che consenta all'Europa di essere ancora più coesa e forte anche in settori diversi da quello commerciale.

Infine, per quanto riguarda i rapporti con gli Stati Uniti, il cambiamento politico a Washington ha creato forti aspettative per un approccio diverso, soprattutto nei confronti delle istanze e degli ambiti multilaterali. E i primi segnali lanciati nelle scorse settimane da Washington anche nel settore commerciale vanno in questa direzione. Come confermato dalla scelta del Presidente Biden di togliere il veto posto dall'Amministrazione precedente alla nomina della nuova Direttrice Generale nigeriana dell'OMC. Altrettanto si auspica possa accadere per il ruolo e l'atteggiamento degli USA in ambito OCSE. Dal punto di vista interno, tuttavia, Biden dovrà affrontare gli stessi problemi economici che erano presenti anche durante la Presidenza Trump. E non sarà quindi facile che Washington decida ad esempio di ritirare i dazi imposti alle importazioni nel settore siderurgico, come del resto avvenuto per i dazi imposti dagli USA in tale settore nei confronti degli Emirati Arabi Uniti, che sono ostati rinnovati di recente.

Nella sostanza, appare quindi difficile aspettarsi dei cambiamenti radicali, per lo meno a breve termine, nella gestione dei singoli "irritants" commerciali con gli USA, considerato il permanere delle attese delle relative "constituencies" locali. Ma l'auspicio è che il nuovo slancio positivo e il cambio di approccio di metodo sul piano sia multilaterale che bilaterale e una conseguente maggiore prevedibilità nell'azione USA, possano consentire di fare comunque dei passi in avanti, che potranno produrre conseguenze positive anche nella sostanza.

Vincenzo Camporini: sono molto grato a tutti coloro che sono intervenuti. Vorrei partire da quello che ha detto Nigido, Il discorso dei valori in pericolo. Noi attraversiamo una fase storica in cui la centralità dell'individuo nella società è quel che distingue l'Occidente dal resto del mondo. Questo è in pericolo perché ci sono sistemi come quello cinese e quello russo che non riconoscono questa centralità. Pensare ad un'autonomia europea come una neutralità rispetto agli Stati Uniti, con tutti i difetti che le nostre società hanno, come quella americana, come quella tedesca, come quella francese, sarebbe un errore strategico e consentitemi etico. Penso sia indispensabile perseguire una autonomia strategica intesa come pilastro europeo di questa alleanza delle democrazie come l'ha chiamata Biden. Quello che si sta facendo fino adesso secondo me non è sufficiente.

La PESCO è un'idea di principio straordinaria. Ma com'è ora configurata punta ad essere un insieme di piccoli accordi su specifici programmi che avranno un impatto limitato sulla capacità complessiva dell'Unione Europea di agire seriamente sul campo internazionale. I tedeschi diversamente dai francesi hanno voluto l'attuale molto estesa inclusività, che ha dei limiti oggettivi. E' chiaro però che un discorso di efficace capacità operativa lo possiamo fare soltanto con un numero ridotto di paesi, come si dice nel Trattato, cioè quelli che ambiscono a far parte della PESCO devono volerlo ma devono essere anche capaci e purtroppo ne abbiamo parecchi che non sono capaci e che compensano la loro incapacità con una azione di freno assolutamente inaccettabile.

Cosa potrà fare la conferenza sul futuro dell'Unione citata da Laura? Dico che se non cambia atteggiamento dei singoli governi non si potrà fare molto. Ci deve essere veramente una conversione e credo che il ruolo dell'Italia possa essere fondamentale, mettendo in campo una fortissima iniziativa politica. La Farnesina, la Difesa non possono fare altro che implementare l'iniziativa politica che purtroppo con il Conte uno, con il Conte due e neanche prima si è manifestata. Serve qualcosa di più, che il nostro paese può dare.

Sulla questione tedesca in realtà l'attenzione va nel mettere i vari parametri in fila di importanza. E' chiaro che ci sono dei contrasti con interessi americani. La questione è però molto più politica che commerciale perché con i prezzi degli idrocarburi che ci sono oggi gli americani non hanno nessuna speranza di essere competitivi con lo shale gas, che tra l'altro si sta rivelando un disastro

finanziario per un numero rilevante di imprese. Quindi il tema è davvero politico. Veramente la Germania è disposta a un compromesso sui principi con la Russia per il proprio interesse spicciolo?

Io credo che noi abbiamo dei doveri di iniziativa. Mi auguro che questa iniziativa venga con il governo Draghi. Grazie.

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 – e-mail: studidiplomatici@libero.it

<https://www.esteri.it/mae/it/ministero/associazioni/circolostudidiplomatici.html>

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