

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI

DIALOGHI DIPLOMATICI

275

**Ruolo di G7, G20 e altri possibili formati a composizione qualificata
per il rilancio del multilateralismo**

(11 maggio 2026)



CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI
Piazzale della Farnesina, 1 - 00135 ROMA
tel.: 06.36914455
studidiplomatici@libero.it

Dialogo Diplomatico con la partecipazione del Direttore Centrale per le Questioni Strategiche e Globali del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Antonino CASCIO, e del Dottor Giampiero GRAMAGLIA, Giornalista, Docente all'Università di Roma La Sapienza

nonché degli Ambasciatori del Circolo di Studi Diplomatici:

Maria Assunta ACCILI, Francesco ALOISI de LARDEREL, Adriano BENEDETTI, Paolo CASARDI, Giancarlo LEO, Vinicio MATI, Giuseppe MORABITO, Maurizio MELANI, Roberto NIGIDO, Stefano RONCA, Ferdinando SALLES.

Maurizio Melani. Ringrazio innanzi tutto, anche a nome del Co-Presidente Paolo Casardi e di tutti i nostri soci, Antonino Cascio e Giampiero Gramaglia per aver accettato l'invito a questo Dialogo Diplomatico. È il quarto ed ultimo nel nostro programma di ricerche 2025-2026 condotto con il concorso organizzativo della Link Campus University, assieme finora ad oltre venti Lettere diplomatiche nell'ambito di quanto indicato dal Ministero degli Esteri per l'approfondimento di temi prioritari in questo periodo che sta per chiudersi a cavallo dei due anni solari. Si è trattato di un periodo molto intenso nelle relazioni internazionali con mutamenti e velocità dei processi che danno una nuova dimensione al modo di produrre analisi e di renderle funzionali all'azione politica.

I precedenti Dialoghi di questo ciclo annuale sono stati su difesa europea e NATO, il secondo su Europa tra Stati Uniti, Cina e paesi emergenti, il terzo sul Medio Oriente.

Oggi affrontiamo il tema del multilateralismo ed in particolare di come stanno emergendo forme più o meno funzionanti di nuovi raggruppamenti di fronte alle difficoltà che incontra l'architettura delle relazioni internazionali definita dopo la seconda guerra mondiale, durante la guerra fredda e successivamente, centrata in gran parte sul sistema in senso lato delle Nazioni Unite, su alleanze stabili come la NATO, mantenuta dopo la fine dell'URSS e ora messa in discussione dal Presidente Trump, e il Patto di Varsavia, scomparso con quest'ultima, che avevano stabilito forme di coesistenza e di contenimento e gestione dei conflitti anche attraverso le istituzioni derivanti dalla Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa. Accanto a queste è cresciuto il particolare modello di condivisione di sovranità come il processo di integrazione europea, e si erano formati eterogenei raggruppamenti regionali e transregionali come il Movimento dei Non Allineati, il Gruppo dei 77, l'OPEC e varie organizzazioni regionali, come l'Unione Africana, l'ASEAN, il Consiglio di cooperazione del Golfo, il Foro dei paesi dell'Asia Centrale, le analoghe organizzazioni dell'America Latina e Caraibica, prevalentemente diretti a confrontarsi, pur con le loro divisioni interne, con la supremazia politica ed economica dell'Occidente senza però schierarsi apertamente con il suo principale avversario con il quale trovavano tuttavia spesso convergenze.

Per gestire la crisi dell'energia all'inizio degli anni '70 del secolo scorso determinata da un aspetto di questa contestazione da parte dei produttori di petrolio, ma anche dall'esigenza di generare risorse per investimenti diretti ad aumentare la produzione e quindi l'offerta dopo decenni di prezzi sostanzialmente stabili malgrado il vertiginoso aumento della domanda in due decenni di grande crescita economica e di trasformazioni sociali nei paesi industrializzati, i maggiori tra questi paesi costituirono il G7, con la vocazione di essere la cabina di regia dell'economia mondiale quando effettivamente ne esprimevano allora la massima parte.

La globalizzazione favorita dalla volontà convergente di grandi società multinazionali di massimizzare produttività e profitti attraverso una distribuzione geografica ottimale della produzione, e di paesi che dopo riforme funzionali a tale scopo intendevano attrarre investimenti e tecnologia, ha determinato una cospicua crescita economica di questi paesi prima tra tutti la Cina. Un nuovo gruppo di economie si affacciava così sulla scena mondiale. Le maggiori tra queste per prodotto interno lordo e popolazione, con un aggiustamento per tenere conto di esigenze di equilibrio geografico, si riunivano nel gruppo dei BRICS ponendosi alla guida di altri, dando così vita ad un raggruppamento assai più consistente ed incisivo negli equilibri mondiali dei vecchi gruppi rappresentativi del Terzo Mondo, ora definito altrettanto impropriamente "Global South", pur essendo anch'esso caratterizzato da eterogeneità e divisioni interne.

A fronte della crisi economico finanziaria del 2008-2009, dell'esigenza di una sua gestione multilaterale, dell'insufficienza del G7 a poterlo fare nel contesto dei nuovi equilibri che si erano determinati, fu convocata su iniziativa americana la nuova configurazione di "economie sistemiche" costituita dal G20.

Non parlo ora dei suoi seguiti e della sua efficacia se non per dire che una nuova forma di multilateralismo sta probabilmente emergendo, non sostitutiva ma aggiuntiva e complementare a quella esistente.

Contemporaneamente altri raggruppamenti di diverse consistenze si formavano su base regionale o funzionale, di carattere economico-sociale o politico-militare nei vari continenti, con contrasti per

egemonie globali e locali e geometrie variabili e trasversali, anche con contraddizioni nella loro composizione, come la SCO, nata su iniziativa cinese ma della quale fa parte anche l'India la quale con Stati Uniti, Giappone e Australia aderisce anche al QUAD promosso dagli Stati Uniti per contenere la Cina, ma non dell'AUKUS, alleanza militare tra USA, Australia e Regno Unito. O come la coalizione dei “volonterosi” che di fronte alla minaccia russa in Europa e all'esigenza di contribuire ad assetti di pace e stabilità in Medio Oriente, area cruciale per la nostra sicurezza e la nostra prosperità, comprende paesi dentro e fuori l'UE e anche fuori dal nostro continente. Oppure il *Board of Peace*, istituito dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite come struttura temporanea per la Striscia di Gaza che il Presidente Trump ha voluto però trasformare in organo permanente per la gestione dei conflitti sotto la sua presidenza a vita determinandone così la sua sostanziale irrilevanza.

E ciò in un contesto caratterizzato da sfide che riguardano tutti, come i cambiamenti climatici, le modalità della loro mitigazione e degli adattamenti necessari, nonché la gestione delle loro conseguenze sociali, o come lo sviluppo di nuove tecnologie e in primo luogo dell'intelligenza artificiale. Tutti fenomeni che richiedono cooperazione e composizione di interessi tra soggetti ai diversi livelli e in fori ove questi possano essere adeguatamente trattati.

Con questi elementi introduttivi mi fermo per dare la parola ai relatori, in primo luogo al Direttore Centrale Cascio e poi al Dr. Gramaglia cui seguiranno gli interventi dei colleghi, a partire dal Co-Presidente Ambasciatore Casardi, e le repliche dei nostri ospiti.

Antonino Cascio. Grazie e innanzitutto, permettetemi di dire che per me è un onore, e anche motivo di una certa emozione, parlare davanti a un consesso di questo livello. In particolare, consentimi una menzione personale: è per me significativo intervenire davanti a uno dei miei maestri - l'Ambasciatore Roberto Nigido. Come sono solito dire, se non ho imparato, la responsabilità è mia come allievo, non certo sua.

Trovo particolarmente interessanti, affrontando il tema del multilateralismo, i riferimenti alla crisi del 1973 e alla fine della Guerra fredda fatti dall'Ambasciatore Melani nella sua introduzione. Si tratta, in effetti, di due momenti di svolta nella considerazione del sistema multilaterale. La differenza fondamentale è che la crisi del 1973, e ciò che ne seguì - con la nascita del G7 e con altri processi allora in corso, penso ad esempio alla Conferenza di Helsinki - rappresentò un momento di cambiamento sistemico, ma pur sempre all'interno di un quadro già definito: quello delle Nazioni Unite e del sistema di diritto internazionale fondato sulla Carta delle Nazioni Unite.

Con il 1989 e con gli anni successivi, invece, la prospettiva cominciò progressivamente a mutare. Non è un caso che oggi, quando parliamo di multilateralismo, iniziamo quasi sempre dal tema della sua crisi. Dopo il 1989 si è fatta sempre più forte la tendenza a forzare i limiti del multilateralismo classico, ad esempio negli interventi militari che si sono succeduti dopo la fine della Guerra fredda.

Molto spesso veniva ricercata una forma di legittimazione da parte delle Nazioni Unite: penso all'Afghanistan, all'ISAF, alle operazioni in Libia e alla prima guerra del Golfo. Tuttavia, quando tale legittimazione non veniva trovata - nell'ex Jugoslavia o in Iraq nel 2003 - non si esitava comunque ad andare avanti. Si trattava, dunque, di una differenza di prospettiva non secondaria, giustificata in vari modi.

Un altro elemento che negli ultimi anni è divenuto centrale nel discorso sul multilateralismo, e in particolare nella cifra del multilateralismo dei Paesi *like-minded*, è il passaggio dal riferimento a: *“International Law with the UN Charter at its center”* al concetto di *“Rules-based International Order”*. Non a caso, questa definizione è stata spesso criticata in modo piuttosto severo dalla Cina, dalla Russia e da una parte significativa dei nostri partner globali, i quali sostengono che si tratti di una formula vaga, potenzialmente in conflitto con il diritto internazionale, e che non sia chiaro cosa si intenda esattamente quando si parlava di *“Rules-based International Order”*.

È paradossale che gli Stati Uniti, che sono stati tra i primi promotori di questa definizione a tutti i livelli, ne siano oggi divenuti tra i critici più netti. Nella loro strategia di difesa nazionale, il primo

paragrafo definisce infatti il “*Rules-based International Order*” come una “*cloud-castle abstraction*”. Questo dà la misura di quanto il contesto sia cambiato.

L’ordine mondiale del 1945 e del secondo dopoguerra era fondato su quello che Hans Kelsen avrebbe definito un presupposto pre-giuridico: il fatto che gli Alleati avessero vinto la Seconda Guerra mondiale in un certo modo e con un determinato assetto.

Evidentemente, dopo il 1989, e sempre più nei decenni successivi, si è cominciato a ritenere che il contesto mondiale fosse cambiato al punto da poter mettere in discussione quell’ordine. La domanda è se questo revisionismo non sia dello stesso segno di quello che portò allo scoppio dei due conflitti mondiali precedenti, e se non rischi di condurre a risultati analoghi.

Approfondendo il tema del revisionismo, oggi accusiamo Cina, Russia, Iran e altri attori di essere potenze revisioniste; e questo è probabilmente vero. Al tempo stesso Mosca, Pechino e Teheran rimandano al mittente queste accuse, sostenendo che, dal loro punto di vista, saremmo noi i revisionisti, nella misura in cui non rispetteremmo più il quadro di diritto internazionale definito dalla Carte delle Nazioni Unite.

L’esempio più tipico è quello delle sanzioni. Per i Paesi occidentali rappresentano uno strumento di pressione utilissimo, legittimo e indispensabile. Per questi Paesi, invece - e più in generale per una larga parte della comunità internazionale al di fuori del gruppo dei *like-minded* - le sanzioni sono da considerarsi illegittime, se non concordate nel contesto delle Nazioni Unite.

Probabilmente, come spesso accade, la verità sta nel mezzo. È vero che la Cina ha lanciato una serie di iniziative chiaramente orientate a delineare un sistema multilaterale diverso. Possiamo citare iniziative a cui partecipano la Cina e anche la Russia, come la *Shanghai Cooperation Organisation*. Ma basti pensare anche alla *Belt and Road Initiative* e alle quattro *Global Initiatives* su sviluppo, sicurezza, *civilisation* e *governance* lanciate dalla Cina. L’idea di provare a costruire un sistema parallelo, o comunque più attrattivo delle Nazioni Unite per una parte del mondo, esiste.

È altrettanto vero, tuttavia, che anche da parte occidentale sono state lanciate, a vari livelli e in diversi contesti, iniziative che si collocano in una prospettiva simile. È il caso ad esempio della *Global Gateway* dell’Unione Europea o della *Partnership for Global Infrastructure and Investment* nel contesto del G7, che nasce anche come risposta alla *Belt and Road Initiative*.

È chiaro anche che i BRICS e i BRICS+ sono visti come potenziali alternative al G7 e al G20, percepiti come ambienti eccessivamente pro-occidentali. Nel caso del G7, tuttavia, dire che sia pro-occidentale è un’accusa per la quale “*il fatto non costituisce reato*”. La sua caratteristica principale è proprio una certa compattezza ideologica.

Per il G20 la situazione è diversa, perché le principali economie emergenti ne fanno parte e, quindi, non avrebbero in teoria motivo di lamentarsi. E bisogna riconoscere che il G20 si è mostrato uno strumento estremamente utile dopo il vertice di Pittsburgh del 2009, come *Premier Forum for International Economic Cooperation*. Il G20 riuscì a gestire in modo efficace la crisi dei *subprime* e avviò un percorso che, insieme agli Accordi di Basilea III e ad altre iniziative, contribuì a stabilizzare l’economia e la finanza internazionale.

Il problema è, forse, l’aver progressivamente tentato di politicizzare eccessivamente un forum nato per la cooperazione economica e finanziaria – e che tale sarebbe dovuto probabilmente rimanere. Non a caso, all’inizio, le ministeriali Esteri del G20 non esistevano: quando si provava a organizzarle, ci si rendeva conto che vi era poco di cui discutere. E ciò non valeva soltanto nei rapporti con Russia e Cina, ma anche con altri attori come l’Arabia Saudita o l’Indonesia.

Progressivamente, invece, questa dimensione politica è cresciuta, fino agli sviluppi più recenti: si pensi ad es. alla Presidenza sudafricana nel 2025, col rifiuto degli Stati Uniti di partecipare al vertice in Sudafrica, e alla decisione statunitense di non invitare Spagna e Sudafrica al vertice di quest’anno.

Qual è stato, in tale contesto, il ruolo dell’amministrazione statunitense? Per decenni, Washington è stata al centro di ogni sistema multilaterale: G7, G20, NATO, con l’unica eccezione dell’Unione europea, che comunque si collocava in un rapporto di cooperazione virtuosa con gli Stati Uniti.

Oggi, invece, nei confronti di molte di queste organizzazioni multilaterali gli Stati Uniti assumono una posizione critica. Inoltre, iniziative come il *Board of Peace*, anche quando nascono con il benestare o l'avallo delle Nazioni Unite, vengono poi orientate in una direzione più marcatamente unilaterale.

Anche all'interno del G7 e del G20, l'impressione è che gli Stati Uniti sempre più spesso tendano a promuovere iniziative unilaterali, insieme a un certo numero di altri Paesi, sottraendo determinate competenze ai formati multilaterali. Ne sono un esempio le iniziative recenti in materia di minerali critici e intelligenza artificiale, dove appare evidente l'interesse a sfruttare la leva del peso negoziale che gli Stati Uniti possono esercitare in chiave bilaterale.

Su questa premessa, occorre chiedersi quale sia l'interesse dell'Italia. Per un Paese come l'Italia - una media potenza regionale con proiezione globale - il multilateralismo è una via obbligata. E quanto più esso è strutturato, tanto meglio è. L'Italia non è certo una potenza che può imporre il proprio punto di vista, per ragioni sia di ordine pratico sia di ordine ideologico, legate alla storia del nostro Paese. Tuttavia, possediamo un notevole peso specifico su molte questioni, che possiamo valorizzare al meglio utilizzando determinati formati come moltiplicatori. Abbiamo dunque tutto l'interesse a difendere il sistema internazionale incentrato sulle Nazioni Unite, sul metodo cooperativo multilaterale e sul diritto internazionale.

Il G7 e, in misura diversa, il G20 sono esempi plastici di tutto questo. Il G7, in particolare, ha garantito per cinquant'anni la possibilità di sedere in quella che era, di fatto, la cabina di regia dell'economia mondiale. È un formato prezioso anche per la sua compattezza ideologica: questa ha consentito, in occasione dell'aggressione russa all'Ucraina e della guerra che ne è seguita, di utilizzarlo come foro di coordinamento tra Paesi che condividono una visione molto simile su questi e altri temi di politica estera.

Negli anni passati questa compattezza è stata da noi difesa con successo - e direi a ragione - rispetto ai tentativi, in particolare del Regno Unito, di estendere la membership del G7: ricordo le proposte britanniche sul G10 o D10, con India, Australia e Corea del Sud. Se questi Paesi fossero diventati membri del G7, difficilmente saremmo riusciti a mantenere lo stesso ruolo.

Bisognerebbe dunque tenersi stretto il G7 e cercare di utilizzarlo per la funzione per cui era stato concepito, preservando al tempo stesso quegli elementi che, nel corso dei decenni, hanno contribuito a evitare che venisse percepito esclusivamente come il "*club dei Paesi ricchi occidentali*". Pensiamo alla dimensione della cooperazione allo sviluppo, alle iniziative di *outreach* e a quelle volte a fronteggiare sfide globali come il buco nella fascia d'ozono, l'AIDS, Ebola e, più in generale, tutte le emergenze sanitarie.

Il G7 ha dimostrato di saper mettere a frutto le risorse dei suoi membri, esercitando un ruolo di guida che, in ultima analisi, poteva andare a beneficio della comunità internazionale.

Per ragioni analoghe, anche il G20 è un foro che bisogna difendere. La possibilità di avere allo stesso tavolo le grandi economie emergenti e Paesi che aspirano, comprensibilmente, a svolgere un ruolo più rilevante in diversi contesti è utile per l'economia globale. È utile anche per mantenere quei canali di contatto che servono soprattutto nei momenti di crisi, molto più che nei periodi di navigazione tranquilla.

Anche sul piano regionale, penso all'esperienza della CSCE, dell'OSCE, del Consiglio d'Europa e di tutte quelle organizzazioni che hanno dato un contributo qualificato alla definizione dell'architettura di sicurezza in Europa, al rafforzamento della democrazia, dello Stato di diritto e alla tutela dei diritti umani. Si tratta di elementi che fanno parte della nostra identità nazionale del secondo dopoguerra e della nostra identità internazionale.

Normalmente i problemi per noi nascono piuttosto con il "*minilateralismo*", cioè con i piccoli formati: E3, E4, QUAD, Quint e così via.

Vorrei a questo proposito attirare in particolare l'attenzione su un formato che oggi non è ancora stato definito, ma che forse diventerà presto fondamentale: quello nel quale verrà discussa e delineata la nuova architettura di sicurezza in Europa. Si tratta di un passaggio indispensabile una

volta concluso il conflitto in Ucraina - e forse persino indispensabile per arrivare alla conclusione del conflitto stesso.

In altri tempi, forse, sarebbe stata la NATO il luogo deputato a questa riflessione interna, prima di avviare un confronto con gli avversari. Oggi, tuttavia, alla luce della situazione attuale, questa ipotesi sembra poco realistica. Ancora meno realistica, per motivi altrettanto evidenti, appare l'ipotesi di una riflessione in sede Unione europea.

Occorrerà quindi individuare un formato sufficientemente rappresentativo, ma non eccessivamente esteso; soprattutto, un formato abbastanza equilibrato da non trasformarsi in una sorta di ufficio di segreteria degli E3.

Non sarà una sfida semplice. Tuttavia, proprio questo formato potrebbe costituire l'embrione di una futura Comunità europea di difesa - per tornare al 1954 - o di ciò che viene spesso evocato come Consiglio di sicurezza europeo.

Giampiero Gramaglia. Per prima cosa, grazie per l'invito e grazie a tutti i presenti per la loro attenzione. Devo ammettere che questo invito, oltre a farmi molto piacere, mi mette anche un po' in imbarazzo, perché intorno a questo tavolo riconosco persone che hanno ricoperto il ruolo di Ambasciatore nelle sedi in cui ho lavorato e che sono stati hanno punti di riferimento fondamentali per il mio lavoro, in particolare nelle Rappresentanze presso l'Unione europea e l'Alleanza atlantica e negli Stati Uniti.

Proverò a condividere con voi alcune considerazioni da giornalista, con un linguaggio forse meno cauto e meno controllato di quello che, giustamente, appartiene alla diplomazia. La sensazione è che, quando oggi parliamo del multilateralismo e delle sue attuali espressioni, oscilliamo tra l'impressione di trovarci in una corsia d'ospedale, dove tastiamo il polso a pazienti piuttosto gravi, o addirittura di essere già in un teatro anatomico, dove si eseguono autopsie a fini di studio.

Alcune delle espressioni del multilateralismo, infatti, sembrano, se non già defunte, difficilmente recuperabili al ruolo che ebbero in passato. Se poi, fatti gli accertamenti diagnostici, qualcuna di esse dovesse risultare vittima di un omicidio, il responsabile sarebbe abbastanza facile da individuare: il Presidente degli Stati Uniti Donald Trump. Se, invece, queste strutture o alcune di esse sono ancora vitali, bisognerà mantenerle tali - e non sarà semplice - per i prossimi trenta mesi, cioè fino alla fine di questa presidenza (ammesso che la successiva non si collochi sulla stessa linea).

Ci si chiede se sia possibile, come è avvenuto, che un G7 debba cambiare data per non fare ombra al compleanno di un Presidente. Dove s'è mai vista una cosa simile? una data fissata e concordata che viene spostata perché il 14 giugno Donald Trump deve festeggiare il proprio compleanno. Avrebbe potuto festeggiarlo con i suoi colleghi presidenti e premier, che certamente gli avrebbero offerto una torta.

Ed è possibile che un Paese che fa parte del G20 e che ne detiene la presidenza di turno decida di non invitare altri Paesi, per antipatia politica - nel caso della Spagna - o per motivazioni che appaiono come minimo pretestuose - nel caso del Sudafrica -? A mio avviso sarebbe corretto che gli altri Paesi europei non partecipassero, almeno al massimo livello, al G20 in programma a Miami in dicembre: potrebbero inviare loro rappresentanti, naturalmente, ma non i capi di Stato o di governo. Credo che non si possa accettare una discriminazione di questo tipo, come quella operata da Trump nei confronti di Spagna e Sudafrica, senza dare un segnale di contrarietà.

Nel malessere, anche grave, dei fori simbolo del multilateralismo, vi sono dati oggettivi difficili da rovesciare. Il G7 è stato per lungo tempo l'evento diplomatico più importante dell'anno: era anche un grande circo mediatico, molto più di altri appuntamenti internazionali. Oggi, però, il G7 ha una struttura inadeguata: non tanto per il peso economico, perché, se si considera anche l'Unione europea nel suo complesso - l'Ue, pur non essendo uno dei Sette Grandi, partecipa al formato -, il G7 rappresenta ancora una quota molto rilevante del Pil mondiale. Sul piano demografico, però, ha un peso molto più ridotto: rappresenta un cittadino del mondo su otto, se non di meno. Inoltre, in passato aveva una rappresentatività regionale, intendendo l'Occidente non come una regione

geografica, ma come una regione del pensiero. Oggi, non è nemmeno chiaro se l'Occidente continui a esistere come tale.

Al di là degli apprezzabili salti mortali che la diplomazia può compiere per tenere insieme le cose, che cosa abbiamo ancora davvero in comune con gli Stati Uniti o, almeno, con l'Amministrazione statunitense? Dov'è oggi quell'area fondata sulla democrazia e sul rispetto del diritto internazionali, sulla tutela dei diritti umani e sull'apertura alla cooperazione? Forse quella comunità tornerà a esistere, ma in questo momento appare molto indebolita.

Quanto al G20, esso ha inizialmente funzionato, certamente. Ma, a parte il Vertice di Pittsburgh del 2009, quale altro G20 ricordiamo davvero? Il vertice di Pittsburgh lo ricordiamo magari anche per lo sguardo indiscreto rivolto da Silvio Berlusconi a Michelle Obama, quando gli venne presentata. Ma quell'incontro, che tra l'altro istituzionalizzò il G20, produsse anche misure contro la crisi economico-finanziaria in atto.

Dopo Pittsburgh, quali altri G20 ci sono rimasti davvero nella memoria? Neppure quello sotto presidenza di turno italiana, celebrato a Roma il 30 e 31 ottobre 2021, non ci ha lasciato né risultati né ricordi particolarmente duraturi. Abbiamo molto più presente il G7 in Puglia, svoltosi dal 13 al 15 giugno 2024, anche se pure lì è difficile indicare qualcosa di davvero concreto.

Veniamo al *sancta sanctorum* del multilateralismo internazionale, le Nazioni Unite. Esse sono ormai percepite come una struttura priva di capacità decisionale. E, in effetti, questa capacità oggi appare molto limitata. L'ultima decisione veramente efficace delle Nazioni Unite risale al 1991, alla Guerra del Golfo per ripristinare l'indipendenza del Kuwait.

Dopo di allora, è difficile indicarne un'altra mossa che abbia avuto un effetto comparabile.

Di fronte alla fatica dell'ONU e degli altri strumenti multilaterali, quello che appare relativamente più in salute, nonostante tutto, è forse, sia pure a livello regionale, l'Unione Europea, che almeno riesce a gestire la propria ordinaria amministrazione. Fatica spesso davanti alle crisi, ma è anche vero che, ad esempio durante la crisi del Covid, ha avuto un colpo di reni e ha compiuto una scelta che costituisce un precedente per il futuro: l'emissione di debito comune finalizzato a uno scopo specifico.

La crisi delle istituzioni multilaterali tradizionali, ha favorito l'emergere di strutture multilaterali alternative o in contrapposizione. Un fenomeno, in realtà, non del tutto nuovo: nella sua fragilità e nella sua diversità, il Movimento dei non allineati rappresentava già, negli anni Sessanta e Settanta, un abbozzo di antagonismo o di dialogo con le strutture occidentali. E anche l'OPEC, in qualche misura, può essere letta in questa prospettiva.

Quanto ai BRICS, più si allargano, più perdono coesione (e già ne avevano poca in partenza). Diventano una potenza economica aggregata, ma non necessariamente un soggetto capace di produrre azioni comuni efficaci. Alcuni Paesi che fanno parte dei BRICS allargati, del resto, guardano ancora più all'Occidente che al nuovo ordine mondiale di cui, di tanto in tanto, parlano Cina e Russia.

Se si vuole ridare vitalità ai processi multilaterali, occorre partire da una convinzione che purtroppo non è ancora sufficientemente condivisa. Esistono problemi che non possono essere affrontati su scala nazionale e nemmeno su scala regionale. Uno è certamente il clima, cioè l'ambiente e l'energia, questioni strettamente connesse tra loro e di natura evidentemente globale.

E, poi, abbiamo attraversato l'intera fase di "internettizzazione" del pianeta, dall'inizio degli Anni Novanta ad oggi, senza che questo processo fosse realmente governato da una struttura in cui i governi avessero un ruolo effettivo. Ora stiamo facendo qualcosa di analogo con un fattore ancora più delicato e potenzialmente più pericoloso: l'intelligenza artificiale.

Vi è poi un altro fenomeno che richiede assolutamente una *governance* globale e che rappresenta già oggi una fonte profonda di tensione nei nostri Paesi e fra i vari Paesi: l'immigrazione. L'immigrazione non riguarda soltanto l'Europa o gli Stati Uniti. Riguarda tutto il Mondo: i Paesi da cui si parte, quelli attraverso cui si transita e quelli verso cui si migra. Se non esistono regole o criteri comuni di comportamento, questo fenomeno diventerà sempre più un elemento di tensione e di scontro.

Resta allora la domanda se vi sia la possibilità di una riforma del sistema multilaterale, a partire dall'Onu, che gli restituisca - o, meglio, gli dia - efficienza e prestigio. La diplomazia italiana ha investito molto, almeno negli ultimi tre decenni, in tentativi di riforma dell'Onu, incontrando enormi difficoltà. Le idee di ampliare la rappresentanza nel Consiglio di Sicurezza, di raddoppiarne i membri permanenti, di favorire rotazioni più frequenti, potevano avere una loro logica. Tuttavia, finché il diritto di veto resterà nelle mani delle potenze vincitrici della Seconda Guerra Mondiale sarà molto difficile ottenere un cambiamento reale.

Questo vale anche per l'Unione Europea, dove con il diritto di veto non si va molto lontano. All'Onu, al momento, nessuno dei cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza è disposto a rinunciare al proprio veto. Per questo, la strada della riforma mi sembra molto difficile da perseguire e da portare a compimento.

Al momento non vi è neanche alle viste un leader o un futuro Segretario generale delle Nazioni Unite capace di imprimere una vera scossa a questa situazione.

Ammesso che il multilateralismo sia ancora vivo, bisognerà mantenerne sotto controllo i valori vitali per i prossimi trenta mesi. Poi si vedrà se sarà in grado di sopravvivere anche oltre e, magari, di rinnovarsi e riciclarsi, sempre che nel frattempo non si producano altri disastri. Occorre evitare di darla vinta, nel nostro ambito - quello che un tempo chiamavamo Occidente - al "cattivo di turno", bisogna evitare di mostrarsi eccessivamente condiscendenti di fronte all'arroganza, alla prepotenza e agli shows di forza.

Paolo Casardi. Vorrei anzitutto ringraziare Antonino Cascio e Giampiero Gramaglia per i loro brillanti interventi, con i quali hanno sottolineato le difficoltà esistenti per definire la mutazione dell'universo delle relazioni internazionali di questo pianeta e di fare delle previsioni su una futura struttura del sistema multilaterale che sembra essere diventato, per lo meno nella sua dimensione emersa dopo la seconda guerra mondiale, di scarso gradimento per la gran parte delle maggiori potenze economiche e militari.

Tuttavia i nostri ospiti fanno stato delle reciproche accuse di revisionismo che le potenze si lanciano, compresa quella di ricorso al "*double standard*" in politica estera, che Russia, Cina e il Global South indirizzano all'occidente. Anche queste ultime però possono essere definite "revisioniste", in quanto sostenitrici di una nuova sostanziale divisione del mondo in zone d'influenza, entrando così in una nuova dimensione "multipolare" del pianeta. La sorpresa viene dalla constatazione che la Presidenza americana sembra collocarsi più con questo gruppo che con il resto dei Paesi occidentali ed affini.

Da parte mia vorrei aggiungere un elemento che mi sembra significativo per la nostra discussione, e cioè l'importante ruolo giocato dalle medie potenze. A causa anche delle gravi conseguenze della "terza guerra mondiale a pezzi", così ben identificata da Papa Francesco, le medie potenze sembrano aver ulteriormente sviluppato la loro considerazione circa il ruolo fondamentale del multilateralismo per organizzare e garantire il cammino della pace e della cooperazione internazionale. Tutti sanno peraltro che nessuna Organizzazione Internazionale potrà sopravvivere senza il coinvolgimento dei "Grandi" della terra, ma le medie potenze, tra cui si può collocare anche l'Unione Europea, potrebbero, grazie al loro numero, la loro vasta esperienza diplomatica e le importanti risorse a disposizione, comprese quelle umane, favorire con convinzione lo sviluppo dei grandi negoziati regionali, necessari a rafforzare la fiducia e il conseguimento di una pace duratura. A partire naturalmente dai negoziati per il consolidamento se non il rilancio dell'integrazione europea nonché quelli per arrivare a costruire una struttura e una "governance" per la difesa del nostro continente allo scopo di rendere più assertiva la nostra voce all'interno e all'esterno dell'alleanza atlantica.

La globalizzazione "estrema" non è più un obiettivo ma il multilateralismo, pur con gli aggiustamenti del caso, resta necessario. A tal proposito voglio concludere con una frase dello straordinario intervento del Primo Ministro canadese Mark Carney a Davos: "Stiamo togliendo il cartello dalla vetrina. Il vecchio ordine non tornerà. Non dovremmo piangerlo. La nostalgia non è

una strategia. Ma dalla frattura possiamo costruire qualcosa di migliore, di più forte e di più giusto. Questo è il compito delle medie potenze, che hanno più di tutti da perdere in un mondo di “fortezze” e più di tutti da guadagnare in un mondo di cooperazione autentica.”

Giuseppe Morabito. In primo luogo un sentito ringraziamento ai nostri oratori.

In premessa vorrei dire che dobbiamo superare l’antinomia, in voga in certi circoli diplomatici, tra multilateralismo e bilateralismo. Questa si può sintetizzare come segue: multilateralismo-regole condivise-pace; bilateralismo-nazionalismo-guerra. Non è così o comunque non è necessariamente così. Del resto negli organismi multilaterali gli attori sono sempre gli Stati e di bilateralismo come di contatti anche diretti e non mediati tra i leader politici, c’è sempre bisogno.

La crisi del multilateralismo è di lunga data e non dipende, se non in piccola parte, da Trump. Alla base ci sono colpe che sono da ascrivere allo stesso multilateralismo. Innanzitutto c’è un problema di costi di funzionamento eccessivi ed i costi, come si diceva nel linguaggio politico - sindacale in voga negli anni settanta a proposito dei salari, non sono una variabile indipendente. Una seria analisi dei costi delle singole organizzazioni internazionali e dei diversi formati multilaterali andrebbe quindi fatta.

La questione di costi ritenuti eccessivi che ha provocato e provoca disaffezione da parte di molti Stati verso il sistema multilaterale o almeno verso quella parte di esso più strutturata, ha riguardato ad esempio la cooperazione allo sviluppo. L’aiuto pubblico allo sviluppo (APS) ha subito una flessione dopo il crollo del muro di Berlino: venuta meno la contrapposizione Est-Ovest non c’era più bisogno di finanziare paesi che si temeva cadessero entro l’orbita sovietica. Poi c’è stata la politica del “*trade not aid*”, che contestava la stessa utilità dell’aiuto pubblico allo sviluppo, accusandolo persino di avere effetti distorsivi nell’economia. Più in generale, strumenti come gli investimenti esteri diretti o le rimesse degli emigrati venivano considerati più utili dell’APS. Tra coloro che restano ancorati alla ortodossia della cooperazione allo sviluppo tradizionale che vede quali attori dello sviluppo quasi esclusivamente le organizzazioni internazionali e le ONG, e coloro che puntano essenzialmente sulle imprese, meglio se private, e gli investimenti diretti provenienti dall’estero, si è venuta affermando una terza via, che è poi quella del “Piano Mattei”, che combina aiuto pubblico e imprese private.

Un’altra accusa che viene fatta al multilateralismo delle organizzazioni internazionali è quella di avere processi decisionali lenti e complicati. Questo è sicuramente un problema che si è andato aggravando man mano che con gli anni gli stessi organismi internazionali hanno sviluppato una tendenza verso una sempre maggiore burocratizzazione. Qui va però ricordato che al di là di Vertici come ad esempio il G7 od il G20, a loro volta non esenti da critiche, la principale delle quali è di non essere efficaci come vorrebbero, si sta affermando un multilateralismo di tipo nuovo, un “multilateralismo leggero”: un esempio sono le riunioni annuali dei Capi di Stato dei cinque paesi dell’Asia centrale che, senza creare strutture burocratiche complesse, funzionano grazie ad un’antenna presso i rispettivi Ministeri degli Esteri. E si tratta di Stati che si stavano avviando verso una spirale di una contrapposizione militare. Sarebbe un errore se noi non comprendessimo e valorizzassimo formule di dialogo innovative come queste.

Poi ci sono stati e ci sono errori di metodo. Mi viene in mente l’agenzia delle Nazioni Unite UNRWA accusata dagli israeliani, in particolare dopo gli eventi di Gaza, di essere condizionata da Hamas o comunque da forze palestinesi estremiste ed inclini a tutto salvo che al dialogo ed all’accettazione dell’altro. Certo è singolare che i quadri ed i funzionari di questa organizzazione siano tutti palestinesi, con la relativa perdita di autonomia dell’UNRWA, che dovrebbe essere imparziale, e la permeabilità della stessa a logiche politiche puramente interne. Un esempio: ricordo che un responsabile regionale dell’UNRWA mi disse che non poteva spostare una sua segreteria se non aveva ricevuto prima il consenso del gruppo palestinese dominante.

Un limite emerso con forza nel corso degli anni riguardo al funzionamento ed all’efficacia del sistema delle Nazioni Unite risiede nel sistema, che sarebbe del tutto illusorio allo stato attuale cambiare, che prevede il diritto di veto dei cinque membri permanenti. La realtà è che oggi c’è un

problema politico: i cinque non si parlano. Alla base manca una disponibilità al compromesso, premessa per qualsiasi accordo e per la risoluzione dei contenziosi. Compromesso significa che se pensiamo che un determinato soggetto abbia ragione, si è però disposti ad accettare una rinuncia a quelli che ritiene, e noi riteniamo, siano suoi legittimi diritti. A monte, e questo è ancora più grave, assistiamo ad una quasi generale mancanza di dialogo. Non c'è dialogo sugli aspetti politici e militari, ma da questi l'incomunicabilità si allarga coinvolgendo a cascata altri settori che nulla hanno a che vedere con l'origine della contesa e che riguardano, ad esempio, la cultura, l'ambiente, la cooperazione scientifica. Ha suscitato scandalo la recente intesa raggiunta da norvegesi e russi sui merluzzi che vivono nell'Artico in acque russe, ma si spostano per procreare in acque norvegesi!

Il proliferare di nuove organizzazioni internazionali pone un interrogativo: cosa fare con quelle che con gli anni sono diventate obsolete se non addirittura inutili? Walter Gardini diceva: "Solo una guerra mondiale potrebbe concorrere ad eliminare le organizzazioni internazionali che non servono più". In effetti le burocrazie degli enti internazionali tendono a perpetuarsi e a difendere le posizioni acquisite. Non c'è da scandalizzarsi, ma una riflessione su questo punto andrebbe fatta.

Io credo che sia limitativo puntare, come fanno alcuni, solo sui nuovi formati di dialogo multilaterale che si sono creati negli ultimi decenni, come il G7, il G20, i BRICS. A parte il fatto che questi organismi funzionano se c'è una omogeneità tra gli Stati membri, a cominciare da una condivisione di valori e di interessi comuni, il che non è sempre dato, c'è da dire che una frammentazione eccessiva della comunità internazionale in gruppi specifici, anziché contribuire a ridurre le tensioni rischia di aggravarle o di crearne di nuove.

Il proliferare di nuovi organismi internazionali o di formati di dialogo a geometria variabile, come i citati G7 e G 20 e in passato il movimento dei paesi non allineati, non è di per sé un male, ma non è sufficiente. Per quanto possa sembrare paradossale, proprio l'evoluzione recente della società internazionale rende attuale l'organizzazione internazionale universale per antonomasia, vale a dire le Nazioni Unite. In effetti il multilateralismo ed un multilateralismo che non escluda nessuno, in particolare i soggetti di diritto internazionale più piccoli e più deboli, è indispensabile. E lo è ancor più oggi per diversi motivi. Mi limiterei ad elencarne alcuni.

In primo luogo, c'è un proliferare di attori non statuali, quasi sempre ben armati, che tendono a svolgere un'azione destabilizzante. Si dirà che gli attori non statuali esistevano anche durante la guerra fredda ed è vero, ma allora le relazioni internazionali erano regolate, prima ancora che dal diritto internazionale, dai rapporti tra le due superpotenze. Inoltre molti di questi gruppi, se è vero che erano sostenuti dall'Unione Sovietica (o dalla Cina), trovavano ascolto anche in Occidente. Basti pensare ai movimenti di liberazione delle colonie portoghesi od al sostegno che durante la dittatura i partiti politici cileni ricevevano in Europa (l'Italia era particolarmente attiva con la Democrazia cristiana, il Partito socialista e il Partito comunista cileni).

In secondo luogo è cambiata profondamente ed in maniera per molti versi imprevedibile la platea degli attori internazionali. Chi l'avrebbe detto che il Brasile non sarebbe diventato (magari lo diventerà nel futuro) un importante attore internazionale? Si è formata una pleora di attori internazionali che prima si sono affermati in ambito regionale e poi sono diventati veri e propri attori internazionali. Alcuni nomi: l'Azerbaigian, la Turchia, il Qatar, gli Emirati Arabi Uniti, l'Arabia Saudita, gli stessi Iran ed Israele. Si tratta beninteso di medie potenze, ma di medie potenze che contano e che non sempre svolgono un ruolo stabilizzante. Il vuoto onusiano in questa situazione pesa.

In terzo luogo, nel mondo piccolo e globalizzato (termine abusato ma sempre attuale) di oggi, con la diffusione di fenomeni come il degrado ambientale o le questioni sanitarie a livello planetario che hanno un impatto sulla vita di tutti noi e sul nostro futuro, l'esigenza di cooperare è insopprimibile. Volendo limitarsi al piano politico ed alla necessità che i P5 riprendano a dialogare - il che non significa accordarsi su tutto, cosa del resto irrealista - vorrei citare il Sahel dal quale originano fenomeni come il terrorismo e l'immigrazione illegale. In Mali la Francia ha fallito nella sua opera volta a stabilizzare il Paese, ma anche la Russia ha dovuto ritirarsi di fronte all'offensiva dei ribelli Tuareg alleati con i gruppi fondamentalisti islamici. Poi c'è il Libano, dove si riaffaccia la

prospettiva, magari con una formula diversa da quella di UNIFIL, di una presenza internazionale volta a stabilizzare il Paese e ad interrompere la spirale di violenza che contrappone Hezbollah ad Israele e viceversa. Oppure la regione dei grandi laghi in Africa, forse una delle maggiori occasioni mancate di sviluppo a livello planetario, oltre ad essere epicentro di una crisi che sembra essersi eternizzata. Si potrebbe continuare a lungo. Quello che volevo dire, e qui concludo, è che un multilateralismo organizzato ed universale resta indispensabile pena l'emergere ed il rafforzarsi di una gerarchia di Stati che nel vuoto internazionale hanno la tendenza a riaffermare le proprie pretese di egemonia senza che trovino contrappesi o mediazioni che garantiscano il complesso dei soggetti di diritto internazionale e la comunità internazionale nel suo complesso. Gli onusiani convinti dovrebbero però fare prima un serio esame di coscienza.

Stefano Ronca. Nel mio intervento vorrei limitarmi ad una sola istituzione multilaterale: l'Unione Europea ed al tema della difficile ricerca di un rimedio alla perdita di peso politico dell'Europa. Una perdita di peso che coincide con il progressivo allontanamento degli Stati Uniti, con la Russia più aggressiva che mai, con la Cina apparentemente immobile ed attenta a non commettere errori che possano compromettere la crescita del suo ruolo e pronta ad occupare spazi in ogni continente. Vorrei poi soffermarmi sul tema che oggi mi sembra più urgente: la sicurezza europea.

L'Unione Europea ha fatto e dato molto negli ultimi decenni. Ma condivido l'opinione di chi, come Roberto Nigido, e come lo stesso Giampiero Gramaglia vedono nell'Unione a 27, così com'è oggi, uno strumento non adatto a perseguire gli interessi più vitali dei suoi membri. Sarà necessario pertanto ricorrere anche ad altri strumenti. Ma quali?

Una soluzione, potrebbe essere la creazione di una cooperazione rafforzata "rivisitata". Una sorta di Europa a geometria variabile istituzionalizzata. Oggi la UE è strutturalmente paralizzata dall'unanimità nelle materie che contano di più: politica estera, difesa, fiscalità. Non è il suo unico problema ma è certo un ostacolo a molte decisioni importanti. Alcuni hanno proposto che un nucleo duro di paesi (es. Weimar plus: Francia, Germania, Italia, Spagna, Polonia) affiancato di volta in volta da paesi like-minded a seconda della materia, sia messo in grado di prendere, o meglio guidare, decisioni rilevanti che si impongano con urgenza. La capacità decisionale di un gruppo di paesi che rappresentano il 65% del pil e della popolazione della UE affiancato da altri membri volontari, potrebbe prendere decisioni essenziali in tempi più adeguati alle circostanze di quanto non avvenga ora a 27. Su argomenti come esteri, difesa, industria decidere in pochi mesi o qualche anno fa la differenza fra la rilevanza e l'inutilità. Si imporrebbe naturalmente flessibilità nella composizione dei gruppi a seconda della materia. Sarebbe illogico che non comparissero, accanto al gruppo dei cinque principali paesi, i Paesi Bassi nelle decisioni finanziarie, i Baltici in quelle sulla sicurezza, la Grecia su temi mediterranei. Un' iniziativa presa al di fuori delle strutture istituzionali dell'Unione potrebbe inoltre costituire un incentivo a riformare la stessa Unione Europea. La pressione sulle attuali istituzioni brussellesi di un'alternativa che si rivelasse funzionante indurrebbe forse lo sblocco di riforme altrimenti impossibili. Si potrebbe poi considerare un formato "Berlin Plus" rivisto in modo da superare a priori i problemi della mancata coincidenza fra paesi NATO e UE e soprattutto di difficoltà bilaterali come quelle fra Grecia e Turchia, per consentire ai partner europei l'uso di strutture, procedure e facilities NATO.

Andrebbe in qualche modo risolto il problema della base giuridica poiché un formato al di fuori della UE non ha bilancio comune né meccanismi vincolanti. E naturalmente andrebbe stabilito un criterio per la inclusione di un paese membro nel gruppo come quello, ancora più delicato, che ne prevedesse l'esclusione.

Mi sorprende che malgrado il continuo dibattito sulla inadeguatezza della UE ad intervenire con maggior efficacia sulla scena internazionale non circolino proposte, con i dettagli istituzionali per la "messa a terra" di progetti concreti al riguardo da parte di think tank, di governi, di partiti o di accademie.

Nino Cascio ha accennato al tema della struttura per affrontare la costruzione di una nuova sicurezza europea. Mi chiedo se ha già in mente quale potrebbe essere o come andrebbe concepita ed in quale formato.

Ma di là del formato che essa potrà assumere, mi pare urgente che gli europei, vista la diminuita affidabilità di Washington, si dotino al più presto delle capacità militari ed industriali per conseguire, oltre al doveroso rafforzamento della componente europea in seno alla NATO, anche un'accettabile autonomia strategica dagli Stati Uniti. Una volta creato uno strumento difensivo potente, efficace e adeguatamente interoperabile a livello europeo, definire una coalizione ed agire assieme dinnanzi a minacce o crisi impellenti sarà più facile che non dotarsi in tempi brevi delle armi necessarie.

L'ingrediente davvero indispensabile per ottenere questo risultato sarà la volontà politica dei partner e la decisione di investire le risorse necessarie. E probabilmente, come è sempre avvenuto, guiderà la coalizione quello che avrà maggiormente investito in uomini e mezzi.

Oggi l'Europa dipende strategicamente dagli Stati Uniti lungo l'intera filiera militare: dalla difesa aerea ai sistemi di comando e controllo, dalle comunicazioni satellitari al cloud di IA, dalla deterrenza convenzionale a quella nucleare. Lo spostamento strategico degli USA verso altre regioni del mondo, le divergenze transatlantiche sul rispetto delle istituzioni multilaterali, del diritto internazionale e dei principi democratici rendono molto imprudente fondare la sicurezza europea interamente sull'alleanza con Washington.

Il rapporto pubblicato qualche giorno fa dal Kiel Institute tedesco delinea in modo chiaro le dieci priorità da perseguire per la costruzione di una credibile difesa europea quantificandone tempi di attuazione e costi. È purtroppo difficile credere che un progetto così ambizioso che prevede l'investimento di 150-200 miliardi di euro entro il 2030, e 500 fino al 2036, (una cifra comunque inferiore ai 750 del programma per superare il Covid) si possa conseguire con i laboriosi meccanismi delle attuali istituzioni brussellesi.

Ma da quanto è emerso dalla discussione di stasera l'Unione Europea non è l'unica istituzione multilaterale a dover essere ripensata di fronte alle nuove numerose sfide.

Vinicio Mati. Ringrazio per le interessanti introduzioni. In linea con gli interventi precedenti anche le mie domande saranno incentrate sulle prospettive e gli scenari che si aprono per il multilateralismo sullo sfondo di un ordine internazionale in fase di progressiva trasformazione. Come l'Ambasciatore Casardi che mi ha preceduto, anch'io vorrei concentrarmi sul ruolo e sull'apporto che potrebbero fornire le medie potenze al riordino del sistema internazionale per contenere i rischi di una "tripartizione" imperiale degli equilibri mondiali e far avanzare la governance a livello globale. E lo farei traendo spunto dall'intervento del Primo Ministro canadese Mark Carney al Forum di Davos del 20 gennaio, che quando si riferisce alle "medie potenze" include l'Unione Europea come soggetto politico unitario, insieme a Canada, Giappone, Australia, India, Brasile, Sudafrica, Turchia, ed altri Paesi del cosiddetto "sud globale".

Mi preme però fare una premessa. Nel gergo internazionale viene talvolta confusa la nozione di multilateralismo con quella di multipolarismo e più in generale con quella di ordine o sistema internazionale.

Multilateralismo e ordine mondiale sono due concetti non necessariamente coincidenti e sovrapponibili. Certo, il multilateralismo può essere un principio informatore dell'ordine internazionale, come noi auspicheremmo, ma si tratta di due nozioni diverse, sia sul piano teorico che pratico. Il multilateralismo è uno degli strumenti, e non necessariamente l'unico, a disposizione della diplomazia degli Stati per contribuire ad un ordinato andamento delle relazioni internazionali. Un sistema di carattere strumentale, a disposizione dei soggetti internazionali, basato su regole e istituzioni, volto a favorire formule di cooperazione tra gli Stati. L'ordine internazionale, che forse sarebbe più corretto definire "sistema" internazionale, qualunque esso sia, bipolare, tripolare o multipolare, è una "fotografia", una rappresentazione oggettiva che riguarda sostanzialmente i

rapporti di forza tra le potenze, il quadro oggettivo degli assetti di potere che si configurano sul piano globale in un determinato periodo di tempo.

Oggi siamo tutti un po' disorientati e colti di sorpresa dagli effetti destabilizzanti introdotti dalle dirompenti azioni politiche e militari assunte dal presidente degli Stati Uniti nel suo secondo mandato. Basta leggere due documenti fondamentali come la National Security Strategy e la Defense Security Strategy per comprendere i molteplici elementi di discontinuità introdotti da questa amministrazione nella politica estera statunitense. Ciò detto, concordo con chi asserisce che la "crisi" del multilateralismo e il progressivo deterioramento dell'ordine internazionale che conoscevamo e abbiamo vissuto, non nasce soltanto con Trump.

Se ci riferiamo al quadro multilaterale, non possiamo non rilevare come gli stessi Stati Uniti, intesi come potenza egemone che ha espresso il cosiddetto "ordine liberale" occidentale e poi globale, assoggettandosi alle sue regole e istituzioni, non abbia di rado esitato a infrangere le norme accettate in ambito multilaterale anche in epoca precedente a Trump. Potremmo fare una lunga lista di esempi al riguardo. Non mi riferisco ovviamente all'uso del potere di veto in seno al Consiglio di Sicurezza che rappresenta una prerogativa legittima dei membri permanenti. Ma, ad esempio, alle azioni militari unilaterali come l'escalation nella guerra del Vietnam, o la guerra in Iraq intrapresa nel 2003 dal Presidente Bush "figlio", che a differenza dell'intervento USA in Corea e dell'intervento sempre contro l'Iraq di Bush "padre", si sono prodotte al di fuori del quadro di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite. Così come in campo economico si possono ricordare le decisioni volte a bloccare di fatto, attraverso la mancata nomina del rappresentante Usa, "l'Organo di appello" del WTO, decisione assunta durante il primo mandato dall'amministrazione Trump ma poi confermata e mantenuta anche sotto la Presidenza Biden. Per non parlare delle molteplici iniziative relative all'imposizione di sanzioni adottate spesso unilateralmente o con il concorso di altri Stati, sanzioni talvolta anche di carattere extraterritoriale, considerate di dubbia legittimità sul piano giuridico internazionale. Quello che veramente è cambiato nell'impostazione USA con Trump è che le violazioni in passato dell'ordine multilaterale hanno avuto un carattere prevalentemente sporadico e non hanno implicato la messa in discussione del sistema nel suo complesso, circostanza che oggi invece sembra avvenire alla luce della recente impostazione della nuova amministrazione. In questo quadro gli Stati Uniti hanno proceduto a riduzioni significative nello stanziamento delle risorse alle organizzazioni internazionali, moltiplicando inoltre con frequenza impressionante abusi di forza, imposizioni di penalità e formule di coercizione al di fuori di ogni quadro giuridico.

Le stesse considerazioni valgono per il progressivo deterioramento del sistema internazionale. Le molteplici crisi che hanno attraversato l'ultimo quarto di secolo (dall'11 settembre alla guerra in Iran, passando attraverso le guerre in Afghanistan e Iraq, la crisi economica e finanziaria del 2008, le crisi migratorie, la pandemia, le guerre in Ucraina e a Gaza) hanno contribuito allo sfaldamento del quadro internazionale che conoscevamo aprendo una incerta fase di transizione. Non è facile oggi delineare con certezza quali potranno essere gli assetti di potere che usciranno da questo processo i cui tempi non appaiono al momento prevedibili. Un punto interrogativo rilevante riguarda ovviamente la dinamica in atto per gli Stati Uniti in relazione alle sue problematiche interne ma soprattutto al ruolo globale giocato dalla potenza americana. Oggi questo ruolo, che alcuni studiosi -riferendosi al passato - hanno definito di "stabilizzazione egemonica", sembra essere sempre di più dominato da incognite e motivi di incertezza.

Sul versante del multilateralismo è forte l'impressione che Trump preferisca un mondo senza troppi vincoli, dominato dalla legge del più forte, come sembrerebbe emergere dalla sua condotta finora, e sul piano strategico non sembra chiaro nemmeno lo scenario di rivalità con la Cina in relazione al quale - nonostante la centralità geopolitica dell'Indo-Pacifico - non manca chi si spinge a rilevare che al momento sembra emergere più un quadro di "collusione" tra poteri imperiali che il preannunciato scenario di competizione. In parte lo stesso discorso sembrerebbe valere anche per la Russia (definita "una minaccia gestibile" nella nuova National Security Strategy) e non solo in relazione alla cessazione della guerra in Ucraina.

In tale contesto, per tornare al discorso di Mark Carney a Davos, mi sembra interessante chiedere quale ruolo possono ritagliarsi le medie potenze, a cominciare dalla UE, nel promuovere forme di aggregazione che possano contribuire ad un processo di riordino e ristrutturazione della Governance globale. Come rilevano alcuni osservatori, molto dipenderà da fattori come la dimensione delle possibili alleanze tra i paesi medi; il grado di stabilità ed efficacia delle coalizioni che implica un adeguato livello di integrazione; la scelta degli ambiti di interazione economica e politica che sono spesso tra loro strettamente interconnesse e quindi il rapporto con le potenze che esercitano un ruolo egemone nei settori di aggregazione. In un mondo che sta diventando sempre più multipolare, segnali interessanti in questa direzione sembrano principalmente provenire dal versante della cooperazione economico commerciale. Oltre alla citata creazione del G20 - a seguito della crisi economica del 2008 - le cui attività stanno facendo peraltro registrare, come ci è stato riferito oggi, alcune difficoltà - la politica dei dazi imposti da Trump non ha impedito a una molteplicità di Paesi di proseguire formule di cooperazione ispirate alla logica del libero scambio. Ne sono un esempio gli accordi dell'UE con Mercosur, Messico e India, oltre agli sforzi per superare nell'ambito del WTO la paralisi dell'Organo d'appello dell'Organizzazione in cui si è realizzata una convergenza tra UE, Regno Unito e Cina. Non bisogna tuttavia dimenticare che tali spazi di manovra si sono aperti nel commercio internazionale dove gli Stati Uniti rappresentano soltanto il 17% degli scambi globali. Meno evidenti le potenzialità di tali forme di aggregazione in altri settori cruciali per il funzionamento del sistema multilaterale, come la finanza mondiale e la difesa, in cui il ruolo degli Stati Uniti quale potenza dominante catalizza gli spazi di manovra e resta indispensabile. In tali settori, difficile immaginare formule di cooperazione di adeguata efficacia tra le medie potenze che escludano o possano prescindere dalla partecipazione o comunque da forme di coinvolgimento di Washington. Le stesse considerazioni valgono per temi globali altrettanto delicati quali il rispetto del diritto internazionale e della sovranità e integrità territoriale degli Stati, in cui il ruolo delle maggiori potenze resta fondamentale.

Un maggiore spazio di manovra potrebbe invece aprirsi sulle tematiche transnazionali, quali lo sviluppo sostenibile, i temi del clima, lo sviluppo tecnologico con particolare riferimento all'AI, la gestione delle migrazioni, dove al momento tuttavia non si intravedono iniziative di tale natura. La stessa Unione Europea potrebbe farsi leader di formule di aggregazione, oltre al commercio internazionale, anche in settori in cui potrebbe fornire un valore aggiunto come l'ambiente e la tassazione globale. In definitiva, in un quadro caratterizzato sempre di più da un multilateralismo a geometria variabile, come possono muoversi l'UE e le medie potenze, per evitare di diventare, come evocato da Mark Carney, "portate del menù imperiale"?

Maria Assunta Accili. Ringrazio i relatori ed i colleghi che sono intervenuti prima di me per il quadro esauriente che hanno fatto della nozione, dell'evoluzione e delle prospettive future del multilateralismo.

Il multilateralismo che abbiamo conosciuto poggiava su basi che sono andate mutando nel tempo. Sono cambiati i rapporti di forza sul piano geopolitico, sono mutate anche radicalmente le relazioni all'interno delle alleanze uscite dalla seconda guerra mondiale, l'architettura internazionale creata per dare stabilità al mondo, prevenire i conflitti e sostenere lo sviluppo è oggi in evidente difficoltà. Il processo del cambiamento è iniziato però da tempo e l'accelerazione che vi ha impresso il Presidente Trump è solo l'epilogo del progressivo indebolimento dello spirito originario. Lo stile dell'attuale amministrazione americana, in contrasto con i principi ispiratori a suo tempo promossi dagli stessi Stati Uniti, rischia di portare alle estreme conseguenze il disfacimento di un sistema che non rispecchia più gli equilibri del quadro geopolitico complessivo. L'ascesa di nuovi protagonisti con ambizioni egemoniche, le spinte nazionaliste, l'attrazione delle autocrazie, il contrasto per l'acquisizione delle risorse, il ruolo crescente degli attori non statuali rappresentano una minaccia all'ordine preesistente che non permette di affrontare sul piano globale

i problemi globali dell'umanità che finora si è tentato di risolvere con gli strumenti del multilateralismo, in diversi casi, peraltro, con ottimi risultati.

Del resto, le organizzazioni politiche sono organismi viventi che nascono, crescono e muoiono adattandosi alla mutazione delle circostanze storiche, delle condizioni economiche e sociali, della cultura dominante. E l'esaurimento del loro slancio iniziale non deve meravigliare: occorre solo trovare alternative sostenibili.

Il G7, il G20 e le vecchie istituzioni onusiane mostrano limiti che ne condizionano negativamente l'utilità: il G7 è lontano dallo spirito di Rambouillet e si è trasformato in un complicato esercizio rituale; il G20 manca di compattezza ideologica; le Nazioni Unite sono paralizzate dal diritto di veto e da costose strutture ipertrofiche la cui utilità è venuta meno da tempo. Concordo con chi ha segnalato il relativo successo dell'Unione Europea, almeno sul piano economico e finanziario, ma concordo anche sulla necessità di un salto di qualità che consenta di passare a quello che considero l'ormai imprescindibile livello superiore dell'unione politica con l'obiettivo di sostenere le sfide della sicurezza e della difesa collettiva.

Le nuove associazioni di scopo, a carattere regionale, o di natura tematica rappresentano il tentativo di recuperare efficacia, ma mancano talora di coerenza teoretica, talora di adeguata inclusività, talora di assetti organizzativi adeguati, quando non hanno come unico collante l'ostilità verso altre alleanze e, in particolare, nei confronti dell'occidente che, con tutti i suoi difetti e le sue contraddizioni, ha offerto enormi vantaggi e opportunità al resto del mondo. Nondimeno, queste nuove organizzazioni internazionali mostrano anche fiducia nell'importanza dell'aggregazione e confermano indirettamente il valore del multilateralismo.

Quale multilateralismo, dunque, per il futuro? Difficile prevederlo in una fase storica in cui prevalgono i contrasti per l'affermazione di nuovi primati e le associazioni a geometria variabile non offrono garanzia di tenuta neanche nel breve e medio periodo. La governance del mondo è l'obiettivo di molti, ma la disponibilità al compromesso lo è di pochi. A mio avviso, i leader attuali non sembrano in grado di esprimere visioni di ampio respiro, lungimiranti e sufficientemente partecipative da comprendere istanze diverse e persino distanti che possano favorire il compromesso e l'incontro sul minimo comune denominatore della protezione del genere umano e del pianeta.

Le opzioni esistono, ma impongono la convergenza su valori politici e morali di massima e la rinuncia al primato assoluto su tutti e contro tutti.

Credo che per il nostro Paese questi obiettivi siano a portata di mano attraverso la partecipazione attiva all'azione comunitaria. Ora più che mai la casa comune europea è lo strumento per l'affermazione dei nostri interessi e per la tutela della nostra libertà. Forse l'UE attuale, con la sua composizione e i suoi meccanismi decisionali, non ha i requisiti per mostrare il livello di assertività necessario in un contesto disordinato e privo di regole certe. Ma sono convinta che l'Italia possa e debba impegnarsi in questo senso.

Roberto Nigido. Ringrazio vivamente i relatori per le lucide presentazioni che hanno fatto. Concordo con le loro analisi e con le loro proposte. L'ordine internazionale instaurato dopo la seconda guerra mondiale ha consentito di accompagnare l'evoluzione delle relazioni tra gli Stati per cinquanta anni, senza che il mondo sprofondasse in conflitti catastrofici, come quelli che hanno contrassegnato la precedente, prima metà del secolo scorso. Nel secolo attuale questo ordine è crollato per i motivi che sono stati citati dai relatori e dai soci che sono intervenuti prima di me. Ne aggiungo uno, per me rilevante: era un ordine basato su regole definite nel mondo occidentale. Vari Paesi che non fanno parte di quel mondo non hanno accettato più quelle regole, che consideravano imposizioni unilaterali e appartenenti a una cultura diversa: come il latino, lingua a loro sconosciuta ma con la quale era stata significativamente formulata, nel mondo occidentale, la prima regola del diritto internazionale: "pacta sunt servanda".

Come Antonino Cascio, sono convinto che sia necessario e possibile, almeno in prospettiva, cercare di ricostituire una nuova architettura globale di sicurezza basata su un numero ristretto di

regole condivise. La Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa, conclusasi a Helsinki nel 1975, è un buon esempio di come procedere. Una nuova architettura globale di sicurezza consentirebbe di affrontare anche problemi rilevanti per tutti, quali l'ambiente, le migrazioni e le sfide delle nuove tecnologie. Occorrerà fare attenzione tuttavia a non ripetere l'errore fatto al momento del negoziato che condusse all'Atto Finale di Helsinki; quando, con il "terzo Cesto", si pretese di estendere alla Russia valori culturali e politici propri dell'Europa Occidentale: valori poi rivelatisi incompatibili - a mio giudizio - con le realtà di quel Paese. Da questa situazione sono nati successivamente le incomprensioni e gli scontri ai quali assistiamo oggi: per evitare che si ripetano, è inevitabile accettare le diversità di valori. Mi sembra che il G 20 sia un formato dal quale si potrebbe cercare di avviare l'esercizio di ricomposizione dei contrasti. Ma se i Paesi dell'Europa Occidentale intendono parteciparvi utilmente, e non lasciare decidere le nuove regole solo da Cina e Stati Uniti, devono attrezzarsi in modo da avere la capacità di esprimere una credibile dimensione comune di politica estera e di potenza militare, che includa anche la deterrenza nucleare.

Concordo con Giampiero Gramaglia: l'Unione Europea va esclusa dal novero degli organismi internazionali che hanno fallito rispetto alle aspettative. L'Unione Europea ha svolto con successo un ruolo determinante per l'integrazione economica e monetaria dell'Europa Occidentale e per estendere i valori della civiltà giuridica euro-occidentale a numerosi Paesi dell'Europa Centrale e Orientale che ne erano rimasti esclusi e che desideravano essere associati al processo dell'integrazione europea. L'Unione Europea ha ancora molto lavoro da fare per completare il suo incarico. Ma non è attrezzata per svolgere una azione credibile in materia di politica estera e militare, come le viene richiesto oggi. Anche in questo caso, non mancano esempi validi cui ispirarsi. L'essenziale è, come ha detto Giampiero Gramaglia, che le decisioni vengano prese a maggioranza: non è solo per rispetto ai principi della democrazia; è assoluta necessità di efficacia.

Giorgio Malfatti di Monte Tretto. Sulla crisi attuale del multilateralismo vorrei proporre una riflessione.

Oggi il multilateralismo viene spesso descritto come un paziente grave, in attesa della terapia intensiva: un sistema malato e quasi incurabile. Questa lettura ha alimentato anche una certa idealizzazione del passato, come se in precedenza fossero stati risolti tutti i problemi della politica internazionale. In realtà, solo in parte: le Nazioni Unite non sono riuscite a eliminare le crisi della Guerra fredda. Ne sono esempi la crisi dei missili di Cuba, la questione israelo-palestinese e conflitti come Vietnam, Corea e Suez.

In anni recenti, i principali risultati conseguiti dalle Nazioni Unite si sono tradotti nella definizione di intese su ambiti circoscritti di interesse per gli Stati membri, quali, ad esempio, le convenzioni in materia di contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata. Nondimeno, promuovere oggi un rinnovato slancio della cooperazione internazionale risulta complesso: la fiducia reciproca tra gli Stati appare spesso insufficiente e non sempre emerge con chiarezza un denominatore comune di interessi. Si assiste inoltre alla proliferazione di associazioni regionali, orientate a obiettivi circoscritti e prive di una prospettiva di lungo periodo.

In questo quadro, la sfida è ricostruire spazi credibili di cooperazione, capaci di coniugare efficacia decisionale e legittimità condivisa.

Giampiero Gramaglia. Per prima cosa, grazie per tutti i commenti, per gli spunti e anche per le osservazioni critiche, alcune più pessimistiche, altre più positive.

Tra i molti stimoli emersi, vorrei raccogliere in particolare quello relativo all'integrazione europea. Come è stato ricordato, l'integrazione europea resta, tra gli esempi di cooperazione internazionale e di multilateralismo, quello che ha ottenuto i risultati più avanzati. Nessun altro processo di integrazione, pur tra i molti tentativi d'imitazione del modello europeo - dall'Asia all'Africa ai mercati comuni dell'America Latina, nelle loro varie forme - è riuscito a spingersi altrettanto avanti.

I mali del multilateralismo, e in particolare delle attuali formule multilaterali, tipo G7 e G20,

hanno radici che risalgono indietro nel tempo. Non sono nati con Trump; anzi, Trump può esserne considerato, in qualche misura, un prodotto, un derivato e non una causa. Tuttavia, è vero che il magnate presidente rischia di lasciare più macerie di quante ne abbia trovate. Dove c'erano edifici pericolanti, il rischio è che restino edifici distrutti.

L'Unione europea - e l'Italia nell'Unione europea - dovrebbe vivere questa seconda metà degli Anni Venti del nostro secolo con uno spirito analogo a quello con cui visse la seconda metà degli Anni Ottanta del secolo scorso.

Oggi non c'è un Jacques Delors, e al momento non ci sono figure paragonabili a François Mitterrand e ad Helmut Kohl. Il migliore degli europei sulla scena, paradossalmente, è forse un canadese, il premier Mark Carney, che non ha mai partecipato a un Consiglio europeo e ha partecipato a un solo G7, dove non è neppure stato trattato nel migliore dei modi. Ma il discorso pronunciato da Carney al Forum di Davos è stato significativo: se lo avesse pronunciato un leader europeo, ci saremmo sentiti confortati, perché ha detto cose che un leader europeo dovrebbe dire.

Non c'è oggi nell'Ue un trascinatore. Tuttavia, l'effetto Trump dovrebbe aiutare l'Europa a vivere un momento simile a quello della seconda metà degli Anni Ottanta, che condusse, nel 1992, al Trattato di Maastricht, alla nascita dell'Unione europea e al lancio del progetto di moneta unica. Si tratta, però, di andare avanti con i Paesi disponibili a fare passi avanti nell'integrazione, non necessariamente tutti insieme.

Quando vennero lanciati l'Unione europea e la moneta unica, i Paesi della Comunità erano dodici: non tutti aderirono alla moneta unica, Regno Unito e Danimarca non vollero farlo: e Italia e Grecia, inizialmente, non avevano i criteri per parteciparvi. Eppure, quando l'euro entrò effettivamente in circolazione nel 2002, Italia e Grecia ne facevano parte. E, nel frattempo, l'Unione erano entrati altri Paesi: Finlandia e Austria vi aderirono; la Svezia non lo fece.

Non è necessario che tutti fin dall'inizio partecipino agli sviluppi dell'integrazione: il discorso vale per la difesa europea, per le politiche estera e di sicurezza comuni. E non è nemmeno necessario che vi partecipino solo Paesi dell'Unione europea, anche perché una difesa europea non può essere pensata e costruita in modo efficace senza il Regno Unito.

Ciò che conta è che vi sia un nucleo di Paesi disponibili ad andare avanti, capaci di mettere in comune intenti e risorse e di rinunciare tra di loro al diritto di veto. Penso a Paesi come Regno Unito, Francia, Germania, Polonia, Spagna e i Paesi del Benelux, e, oggi più che in passato, anche Svezia e Finlandia, che, dopo l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, hanno maturato un atteggiamento diverso sui temi della sicurezza rispetto a pochi anni or sono. E se una spinta del genere dovesse svilupparsi, credo che anche l'Italia, pur con le venature e le tentazioni nazionaliste di questa sua fase, politica, alla fine ne farebbe parte: non potrebbe restarne fuori.

L'Italia, del resto, ha già dimostrato in passato di sapere compiere scelte impegnative e di sapere vincere scommesse dove molti la davano perdente, come quella dell'euro. Se una spinta verso l'integrazione europea nel campo della difesa e della politica estera e di sicurezza dovesse davvero prendere forma e forza, ho fiducia che l'Italia, alla fine, ne sarà parte, anche se una scelta del genere appare in contraddizione con alcune impostazioni dell'attuale politica estera nazionale o con le visioni di parte delle forze che governano il Paese.

Antonino Cascio. La crisi del multilateralismo andrebbe osservata anche cercando di metterci, come direbbero gli anglosassoni, "nelle scarpe degli altri". Quando si svolgono attività di *outreach* per cercare di convincere i Paesi che oggi definiamo *global partners* della fondatezza delle ragioni dell'Ucraina contro la Russia, la prima obiezione che ci viene rivolta riguarda Israele e Palestina.

Il problema fondamentale è quello del *double standard*. Il problema non è il diritto internazionale in sé. Il problema è che il diritto o vale per tutti, oppure non esiste. E purtroppo, negli ultimi tempi non è stato sempre offerto un esempio impeccabile di rispetto del diritto.

Quanto agli strumenti per agire, si è parlato di aiuto pubblico allo sviluppo e della questione migratoria. Io ho lavorato per tre anni nella cooperazione allo sviluppo e una volta, per mia curiosità, mi sono messo a calcolare quale fosse la percentuale delle risorse di un progetto di ONG

effettivamente spesa nel Paese beneficiario. Ne scelsi uno particolarmente virtuoso: la percentuale era del 23%. Ne conclusi scherzando - con una certa dose di provocazione - che un giorno avrei scritto un pamphlet intitolato *La settima Porsche del figlio del dittatore corrotto dello Stato africano*, in cui avrei dimostrato che l'acquisto dell'ennesima Porsche da parte del figlio di un despota locale avrebbe avuto, sullo sviluppo economico di quel Paese, un effetto non molto diverso.

Detto questo, non sono certo contrario alla cooperazione allo sviluppo. Qualcosa bisogna pur fare e bisogna pur dare, se vogliamo contribuire a creare un sistema internazionale più equo e che rispetti anche dal punto di vista sostanziale i valori e i principi di cui ci facciamo interpreti, sia sul piano interno che internazionale. E ho avuto la fortuna di conoscere persone e realtà che svolgono un'opera preziosa e insostituibile in favore dei Paesi in via di sviluppo, fornendo altresì un contributo di prim'ordine alla politica estera italiana.

Al contempo, non possiamo dimenticare che l'aiuto pubblico allo sviluppo, anche nei casi in cui i Paesi beneficiari hanno potuto godere della particolare virtuosità dei Paesi donatori, non ha mai raggiunto, per volume, più della metà delle rimesse dei migranti. Ai Paesi in via di sviluppo, in molti casi, l'aiuto pubblico allo sviluppo interessa relativamente poco. Il messaggio è simile a quello che si diceva negli anni Cinquanta: *"lasciate migrare i nostri cittadini e consentitegli di rimandare a casa i loro guadagni, poi ci aggiustiamo da soli"*.

È stato richiamato anche il formato "5+1". Vorrei ricordare che l'Italia è stata tra i primi Paesi a lanciare un formato con i cinque Paesi dell'Asia centrale: una regione fondamentale dal punto di vista geo-strategico, in particolare in termini di risorse e connettività.

Quanto alle Nazioni Unite, il problema principale non è il veto in sé. Il problema è forse che il senso del veto è stato progressivamente aggirato. Il veto nasceva per evitare un conflitto: si poneva un veto per impedire uno scontro diretto tra superpotenze.

Quanto alla composizione del Consiglio di Sicurezza, si è spesso insistito su criteri come democraticità e rappresentatività. Al tempo stesso, in base alla Carta delle Nazioni Unite, il compito fondamentale del Consiglio è il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Al contrario di quanto accade per l'Assemblea Generale, la rappresentatività - pur necessaria - non è la caratteristica principale del Consiglio di Sicurezza, pensato innanzitutto per decidere e agire.

Al tempo stesso, non sottovaluterei il ruolo dell'Assemblea Generale. Se le sue risoluzioni hanno lo stesso impatto immediato di quelle del Consiglio di Sicurezza, esse hanno certamente avuto, in diverse occasioni, un ruolo importante nell'indirizzare la comunità internazionale in una determinata direzione. Non si tratta, quindi, di stabilire che un organo sia sovraordinato all'altro. Si tratta piuttosto di ricordare il senso originario della struttura delle Nazioni Unite, che talvolta si tende a stravolgere, e dell'equilibrio fra i suoi organi.

Sulla questione delle medie potenze, è vero che oggi si aprono nuovi spazi di azione. Tuttavia, tale scenario comporta dei rischi: *"bisogna saper giocare la partita"*. In questo momento, in Europa, vi sono tre medie potenze - Francia, Regno Unito e Germania - che stanno cercando di giocarla. Non credo che l'Italia possa restarne fuori.

Se guardiamo al rapporto tra compattezza ed eterogeneità dei formati, l'Unione europea oggi è forse più eterogenea che compatta. Questo vale soprattutto sui temi politici, che sono poi quelli decisivi se si vuole costruire un'integrazione dotata di vero peso politico. All'interno della *membership* europea vediamo divisioni politiche sempre più evidenti. E anche in questo caso non credo che il problema principale sia il diritto di veto. In materia di sicurezza, anche nella NATO si decide per consenso, eppure la NATO ha funzionato a lungo nonostante questo meccanismo.

Naturalmente, la NATO è diversa: si potrebbe dire, con una metafora, che è una società per azioni, nella quale esiste un azionista di maggioranza. Quando vi è stata la necessità di intervenire, la NATO è riuscita ad agire perché esisteva un catalizzatore politico forte, cioè gli Stati Uniti. È proprio questo catalizzatore che oggi si rischia di perdere.

Il fatto che la NATO abbia funzionato nonostante il metodo del consenso dipendeva dunque dalla presenza di un azionista di maggioranza capace di imporre, o quantomeno di far accettare, le proprie decisioni. E dipendeva anche dall'esistenza di una struttura operativa alle spalle. Non c'era

soltanto l'azionista di maggioranza: c'era anche una "compagnia", una struttura, già pronta a funzionare. L'Europa, invece, non ha né un azionista di maggioranza né una struttura comparabile alle spalle. Questo vale in particolare per la sicurezza e la difesa.

Molte volte gli strumenti esistono, ma devono essere utilizzati e, soprattutto, potenziati. Questo vale sul piano finanziario, ma anche su quello politico. Non c'è ancora una vera struttura di comando e controllo paragonabile a quella della NATO.

Quanto al formato, uno schema che appare molto interessante è il cosiddetto *Weimar Plus*: Regno Unito, Francia, Germania, Italia, Polonia e Spagna. Sembra un formato bilanciato: Nord e Mediterraneo, Est e Ovest, abbastanza piccolo da essere operativo, ma non troppo ristretto.

Tuttavia, il rischio è che, anche all'interno di un formato relativamente piccolo, gli E3 finiscano per diventare una sorta di membri permanenti di un Consiglio di Sicurezza europeo, del quale anche l'Italia farebbe parte, ma non allo stesso titolo. È un rischio che va evitato assolutamente. Tutti stiamo lavorando, in tutte le sedi, per essere dentro i processi decisionali e non restarne fuori.

Concludendo, un breve cenno alla questione degli algoritmi e delle tecnologie avanzate: di recente ho partecipato a una riunione con un gruppo di Paesi *like-minded* in cui si discuteva di social media, propaganda e strumenti per contrastarne gli effetti. A un certo punto ho osservato che oggi pensiamo alla possibilità di controllare gli algoritmi cooperando con le piattaforme; ma chiedere alle imprese, nei fatti, di privilegiare o penalizzare determinati contenuti sulla base di scelte politiche è problematico e persino imbarazzante, oltre che non pienamente coerente con il concetto di libertà di espressione, come sancito dall'articolo 21 della Costituzione. Forse dunque, un giorno, arriveremo semplicemente a vietare l'uso degli algoritmi nei social media. A parte la collega statunitense, che è stata l'unica a reagire con un netto "*per carità di Dio*", tutti gli altri interlocutori hanno riconosciuto che, in fondo, non era poi forse un'idea così cattiva.

Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è un Ente di ricerca al quale può essere destinato il cinque per mille dell'IRPEF. Il beneficio può esserci attribuito indicando il codice fiscale del Circolo (80055250585) nel relativo riquadro del modello per l'attribuzione del cinque per mille per la ricerca.

L'Archivio del Circolo di Studi Diplomatici è consultabile al link

<https://circolostudidiplomatici.unilink.it/>

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: Piazzale della Farnesina, 1 – 00135 Roma

Per gli abbonamenti: Tel: 340.86.57.044 - e-mail: studidiplomatici@libero.it

<https://www.esteri.it/it/ministero/sindacati-e-associazioni/circolostudidiplomatici/>

www.studidiplomatici.it

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

Via del Corso, 307 - 00186 Roma

c/c n° 000401005051 – Iban: IT 84 P 02008 05181 000401005051