

# le.Sfide

*Non c'è futuro senza memoria*



## **IL NODO IRRISOLTO**

**La difesa europea a cavallo tra due secoli**

**le.Sfide**  
*Non c'è futuro senza memoria*

# **IL NODO IRRISOLTO**

**La difesa europea a cavallo tra due secoli**



2025

# INDICE



## TEMI

- 8** LA COMUNITÀ EUROPEA DI DIFESA,  
LE RAGIONI DI UN FALLIMENTO  
*Antonio Varsori*
- 14** LA DIFESA IN EUROPA DALLA CED  
AGLI EVENTI PIÙ RECENTI  
*Marinella Neri Gualdesi*
- 22** I NODI GORDIANI DELL'AUTONOMIA  
STRATEGICA EUROPEA  
*Lorenzo Termine e Nicolò Sorio*
- 30** AEROSPAZIO E CYBER, I PRIMI  
MATTONI PER DIFENDERE L'EUROPA  
*Gregory Alegi*
- 38** PROSPETTIVE E LIMITI  
DELL'INDUSTRIA DELLA DIFESA  
*Michele Nones*
- 46** L'EVOLUZIONE DELLA POLITICA  
DI IMPIEGO DELLE FORZE  
ARMATE ITALIANE  
*Matteo Mazziotti di Celso e Viola Petrelli*
- 54** IL FATTORE CINA NELLE DINAMICHE  
DI SICUREZZA EURO-ATLANTICHE  
*Mireno Berrettini*



## SCENARI

- 64** L'EUROPA IMMOBILE  
E LA COMPETIZIONE  
TECNOLOGICA GLOBALE  
*Niccolò Petrelli*
- 72** LA DIMENSIONE SPAZIALE  
TRA SCENARI GEOPOLITICI  
E RIPERCUSSIONI STRATEGICHE  
*Giancarlo La Rocca*
- ITALIA-EUROPA**
- 82** LA SOCIETÀ EUROPEA TRA TEORIA  
E PRASSI: BILANCIO CRITICO  
E PROSPETTIVE DI RIFORMA  
*Sophia Charlotte Scheurer*
- 90** LA RIFORMA DELLA PAC  
E IL FUTURO DELL'AGRICOLTURA  
ITALIANA  
*Luigi Scordamaglia*
- 98** I RIFLESSI DELLE CRISI GLOBALI  
NELLA SPONDA SUD  
DEL MEDITERRANEO  
*Michela Mercuri e Mauro Indelicato*



## LETTERE DALL'EUROPA

- 108** ROMA-LONDRA,  
UNA "TRADIZIONALE AMICIZIA"  
NEL CAMPO DELLA DIFESA  
*Massimo De Leonardis*
- 116** LA FRANCIA E LA LOTTA DEL  
TRADIZIONALISMO AL PROGRESSO  
*Benedetto Ippolito*



## LETTERE DAL MONDO

- 126** MESSICO, UNA DEMOCRAZIA  
FRAGILE TRA VICINI INGOMBRANTI  
*Alessia Chiriatti*
- 134** SAN PIETRO BUSSA  
ALLA CITTÀ PROIBITA  
*Marco Corno*



## LETTERE DALLA STORIA

- 144** GIACIMENTI CULTURALI,  
UN NUOVO MODELLO DI SVILUPPO?  
*Mara Carando*



## MEMORIA ED ARCHIVIO

- 154** LA COMUNITÀ E LA SICUREZZA:  
ORA DI SCEGLIERE PER L'EUROPA  
*Bettino Craxi*

## 170 PROFILO DEGLI AUTORI

TEMI

TEMI

**TEMI**



# LA COMUNITÀ EUROPEA DI DIFESA, LE RAGIONI DI UN FALLIMENTO

di Antonio Varsori

**A**ll'indomani della seconda guerra mondiale la speranza nutrita da Franklin D. Roosevelt nella creazione di un Ordine internazionale pacifico, fondato sulla collaborazione, o quanto meno su una serie di compromessi, fra i tre "grandi" – Stati Uniti, Gran Bretagna e Unione Sovietica – venne rapidamente meno. Si impose invece una crescente tensione fra le potenze occidentali – nel cui ambito Washington assunse ben presto un ruolo egemone – e l'Unione Sovietica, alla guida del Movimento Comunista Internazionale e di una serie di Stati dell'Europa centro-orientale soggetti a un processo di sovietizzazione. Si trattava di un confronto globale, che in primo tempo si espresse nell'ambito ideologico, politico ed economico. Fondamentale fu la decisione dell'amministrazione Truman, attraverso la politica del *containment* di creare un baluardo in Europa occidentale che potesse bloccare quella che era percepita come una spinta aggressiva da parte di Stalin. La prima importante iniziativa in tal senso trovò espressione nel contesto economico attraverso il Piano Marshall mirante alla ricostruzione economica dell'Europa occidentale. Il piano americano, che avrebbe dato origine allo *European Recovery Program* (ERP) favorendo tra l'altro l'avvio del processo di costruzione europea attraverso la nascita dell'Organizzazione Europea di Cooperazione Economica (OECE), fu considerato con favore, quasi di importanza vitale, dalle leadership politiche dell'Euro-

pa occidentale, ma, soprattutto in Francia, la posizione sovietica nel Vecchio Continente era vista anche come una incombente minaccia militare. De Gaulle avrebbe affermato in proposito che l'Armata Rossa si trovava a una distanza dal confine francese equivalente a sole due tappe del *Tour de France*. Una prima risposta a questi timori fu la costituzione nel marzo del 1948 del Patto di Bruxelles, un'alleanza politico-militare comprendente la Francia, la Gran Bretagna, il Belgio, l'Olanda e il Lussemburgo. Era evidente come sul piano militare questo accordo fosse debole e solo gli Stati Uniti, allora detentori del monopolio dell'arma atomica, avrebbero potuto garantire la difesa della parte occidentale del "Vecchio Continente". Quasi contemporaneamente, a dispetto di alcune remore ed incertezze, l'amministrazione Truman si stava indirizzando verso la costituzione di un'ampia "alleanza occidentale". I negoziati fra americani, canadesi e i rappresentanti dei cinque Paesi del Patto di Bruxelles, aperti nell'estate del 1948, all'incirca contemporaneamente allo scoppio della crisi del blocco di Berlino, condussero alla firma il 4 aprile 1949 del Trattato del Nord Atlantico fra dodici nazioni (Stati Uniti, Canada, Gran Bretagna, Francia, Belgio, Olanda, Lussemburgo, Portogallo, Danimarca, Islanda, Norvegia e Italia). Per il momento si trattava più di un'intesa di natura politica e di una generica garanzia da parte statunitense nei confronti degli alleati europei che di un efficace strumento militare.



Nonostante venissero rapidamente creati un Consiglio dei ministri, un Comitato militare e dei gruppi di pianificazione strategica corrispondenti a varie aree geografiche, l'apparato difensivo atlantico in Europa era limitato alle truppe di occupazione americane, britanniche e francesi, quindi con ruoli non combattenti, in Germania, in Austria e nella Zona A del Territorio Libero di Trieste.

## La nascita della NATO e l'approccio monnetiano alla difesa europea

Nel 1945 gli Stati Uniti avevano rapidamente smantellato il loro apparato militare al fine di ritornare a un'economia di pace; quanto alla Gran Bretagna e alla Francia, le loro truppe migliori erano impegnate al di fuori dell'Europa in vari conflitti coloniali. Sia a Washington, sia a Londra si partiva dal presupposto che se l'Armata Rossa avesse invaso l'Europa occidentale le forze anglo-americane si sarebbero ritirate nelle isole britanniche e solo dopo qualche anno sarebbe stato possibile pianificare la liberazione dell'Europa dall'occupazione sovietica. D'altronde si riteneva improbabile un'aggressione russa e gli Stati Uniti contavano sul monopolio dell'arma atomica, che venne però rapidamente meno nel 1949 con il primo esperimento nucleare sovietico. Nel corso della prima metà del 1950, in particolare con lo scoppio in giugno della guerra di Corea, la visione occidentale della politica di Stalin mutò drasticamente e si cominciò a valutare la possibilità di un conflitto aperto in Europa, tra l'altro compiendo una equazione – probabilmente errata ma allora ovvia – tra lo scontro tra le due Coree e una probabile aggressione da parte della Germania Est contro la Germania Ovest con l'obiettivo della riunificazione con la

forza. Una delle prime conseguenze di questa evoluzione politica e strategica fu l'approvazione ad opera dell'amministrazione Truman del documento *National Security Council NSC/68*, che prevedeva tra l'altro un accelerato processo di riarmo, sia nucleare, sia convenzionale, che avrebbe coinvolto anche gli alleati europei (*Military Assistance Program* o MAP). Passo successivo fu la creazione dell'organizzazione militare del Patto Atlantico, la *Northern Atlantic Treaty Organization* (NATO) con l'istituzione del *Supreme Allied Commander in Europe* (SACEUR), ruolo che venne affidato al generale Dwight D. Eisenhower. Perno della strategia difensiva occidentale sarebbe stato il riarmo della Repubblica Federale Tedesca e il suo probabile inserimento nella NATO. La questione fu discussa nell'estate del 1950 fra i ministri degli Esteri degli Stati Uniti, della Gran Bretagna e della Francia, ma la delegazione francese guidata da Robert Schuman respinse l'ipotesi di riarmo tedesco. Varie erano le ragioni di questa presa di posizione: l'opinione pubblica francese era restia a vedere nuovamente tedeschi in divisa a soli 5 anni dalla fine del conflitto; quanto ai politici moderati filo-occidentali alla guida del Paese, essi temevano che, una volta riarmata, la Germania Ovest avrebbe riacquisito piena libertà d'azione puntando alternativamente a un compromesso con l'URSS circa la riunificazione e la neutralizzazione o a divenire il più forte alleato di Washington, quindi la nazione guida dell'Europa occidentale, ma questo era l'obiettivo fondamentale della politica estera francese. A Parigi ci si rendeva comunque conto che, se gli Stati Uniti avessero deciso di riarmare la Germania Ovest, il veto francese sarebbe stato facilmente aggirato da Washington: era quindi necessario individuare una soluzione alternativa. Solo alcuni mesi pri-



ma Schuman aveva lanciato il progetto per una Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio. Questo piano, rivolto soprattutto alla Germania Ovest, ma al quale avevano aderito rapidamente anche l'Italia e i tre Paesi del Benelux, era in realtà l'idea di Jean Monnet e avrebbe rappresentato l'avvio del processo di integrazione europea, da realizzarsi gradualmente attraverso un approccio parzialmente sovranazionale. Il Piano Schuman fu immediatamente sostenuto dall'Amministrazione americana che vi vide un significativo passo in avanti verso la costituzione di un'Europa occidentale integrata, obiettivo di fondo della politica di Washington verso il Vecchio Continente e alla fine del 1950 i negoziati sembravano procedere in maniera positiva. Da parte francese si ritenne dunque di poter aggirare l'*impasse* sulla questione del riarmo tedesco attraverso l'applicazione dell'approccio monnetiano alla difesa europea. Nell'ottobre del 1950 il primo ministro francese René Pleven lanciava dunque il progetto per la realizzazione di un esercito integrato europeo ben presto trasformatosi in un più complesso piano per una Comunità Europea di Difesa (CED). Non vi sarebbe così stato un esercito tedesco su base nazionale, bensì soldati tedeschi all'interno di un esercito europeo. Il Piano Pleven non suscitò entusiasmo nei partner europei della Francia, ma la Repubblica Federale, l'Italia, il Belgio, il Lussemburgo e dopo alcune incertezze l'Olanda, accettarono di prendere parte a un negoziato che si aprì a Parigi nel febbraio 1951. In un primo tempo anche a Washington si valutò con scetticismo il progetto francese, che venne considerato un mero pretesto per ritardare il riarmo tedesco. In realtà nella primavera di quello stesso anno, a seguito di un complesso dibattito all'interno dell'amministrazione americana vi fu una radicale revisione dell'atteggiamento verso il Piano Pleven,

la cui attuazione venne identificata come obiettivo prioritario della politica statunitense verso l'Europa. Su questa evoluzione influirono i contatti di Schuman con Truman e di Monnet con Eisenhower; da parte francese si riuscì infatti a convincere le autorità americane che il progetto di Comunità Europea di Difesa era un'importante e seria iniziativa mirante a una più forte integrazione europea. A ciò probabilmente contribuì l'ipotesi avanzata nell'autunno del 1951 dal primo ministro italiano Alcide De Gasperi affinché la CED rappresentasse un primo passo verso la creazione di una Comunità Politica Europea (CPE), in altri termini una sorta di federazione europea. Sulla base di questi eventi il negoziato proseguì in maniera positiva e nel maggio del 1952 i sei Paesi europei siglarono il trattato CED, questo tra l'altro prevedeva all'Art. 38 che una volta attuata la Comunità Europea di Difesa sarebbero state avviate le trattative per la creazione della CPE. Contemporaneamente era stato firmato un accordo fra le tre potenze occidentali di occupazione in Germania e il governo di Bonn in base al quale, una volta entrata in vigore la CED, la Repubblica Federale avrebbe riacquisito la piena sovranità. L'esercito europeo sarebbe rientrato nelle strutture integrate della NATO. Nel clima ottimistico determinato dalla firma del trattato CED e dalla contemporanea attuazione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), i sei, su spinta di De Gasperi, decisero anche di anticipare l'inizio del negoziato per la creazione della CPE.

### Il tentativo della CED e l'origine del fallimento

Agli inizi del 1953 l'attuazione del trattato CED, in altri termini le ratifiche da parte dei parlamenti dei "sei" andò incontro a sempre più forti ostacoli. In primo luogo la prospettiva di una possi-



bile guerra nucleare aveva favorito la nascita di un forte e diffuso movimento, i "partigiani della pace", che per quanto segretamente sostenuto da Mosca e influenzato dai partiti comunisti italiano e francese, raccoglieva un ampio consenso e come obiettivo prioritario aveva impedire il riarmo tedesco. In Germania la SPD era contraria alla CED perché riteneva che questa avrebbe impedito qualsiasi possibilità di riunificazione. In Italia la ratifica del trattato venne a intrecciarsi nella campagna per le elezioni politiche del '53 con le polemiche nei confronti della cosiddetta "legge truffa" e sulla irrisolta questione di Trieste, spingendo De Gasperi a rinviare la presentazione della CED in Parlamento. Ma fu in Francia che la questione della Comunità Europea di Difesa ebbe l'effetto più dirompente provocando un aspro dibattito e divisioni fra i partiti e nella società che vennero paragonati al "caso Dreyfus"; inoltre la sostituzione di Schuman con Georges Bidault fece giungere alla guida del Quai d'Orsay un uomo politico scarsamente convinto della validità dell'approccio sovranazionale e del legame tra CED e CPE. Nel contesto internazionale la vittoria dei repubblicani alle elezioni presidenziali negli Stati Uniti con l'arrivo alla Casa Bianca del generale Eisenhower e al Dipartimento di Stato di Foster Dulles determinò l'avvio della politica del *New Look* basata su una dura contrapposizione all'URSS e sulla lotta al comunismo ovunque e in qualsiasi forma esso si manifestasse. L'attuazione della CED restava un obiettivo di fondo degli Stati Uniti, ma la nuova Amministrazione partiva dal presupposto di "obbligare" i "timidi" alleati europei a dar seguito a quanto promesso, ma in tal modo l'esercito europeo finì con l'apparire alle opinioni pubbliche europee occidentali più una "imposizione" americana che una scelta in senso europeista. La dura linea politica della

Casa Bianca si venne a scontrare dopo il marzo del '53, a seguito della morte di Stalin, con una nuova leadership sovietica – la cosiddetta "direzione collegiale" –, che lanciò una "campagna di pace" sostenendo di voler dialogare con l'Occidente, in particolare con gli europei, al fine di impedire il riarmo tedesco. Ciò raffreddò in settori sia dell'opinione pubblica sia del mondo politico francesi gli entusiasmi verso la CED, facendo balenare la speranza che fosse possibile evitare il riarmo della Germania Ovest. Al contrario nella Repubblica Federale la vittoria della CDU/CSU alle elezioni consentì ad Adenauer di far passare il trattato CED al Bundestag, ma tale evento, rafforzando la posizione di Bonn nell'opinione dell'amministrazione Eisenhower, finì con il rafforzare lo scetticismo di molti francesi nei riguardi del progetto di esercito europeo. Gli stessi governi filo-occidentali cominciarono a legare la possibile ratifica del trattato CED a sempre nuove concessioni da parte americana al sostegno nei confronti dell'impegno militare di Parigi in Indocina contro le forze comuniste del Viet Minh, irritando ancor più l'amministrazione Eisenhower per i continui rinvii nella presentazione del trattato in parlamento. Nel dicembre del '53 il segretario di Stato Foster Dulles dichiarò pubblicamente che la mancata approvazione della Comunità Europea di Difesa avrebbe potuto spingere Washington a un *agonizing reappraisal* dell'impegno americano nella difesa dell'Europa occidentale, in altri termini un disimpegno nei riguardi della NATO. Questa presa di posizione si rivelò un errore perché venne interpretata in Francia come un'ulteriore pesante interferenza statunitense nelle vicende interne del Paese. Quanto all'Italia la sconfitta di De Gasperi alle elezioni e la sua uscita dalla scena politica condussero alla nascita di un governo guidato da Giuseppe Pella, che impostò una



politica estera “nazionalista” sostenendo che la CED sarebbe stata approvata se gli anglo-americani avessero compiuto concessioni sulla questione di Trieste. Tale tentativo, oltre a provocare forti tensioni con la Jugoslavia, si risolse in un niente di fatto e il successivo governo Scelba sembrò confermare l’impegno italiano nei confronti della CED e della CPE, ma lo stesso nuovo esecutivo si mosse con prudenza, nella sostanza attendendo di verificare le decisioni di Parigi. Agli inizi del ’54, a dispetto della crescente sfiducia americana nei confronti della debole leadership francese, Washington finì con l’acceptare due concessioni richieste dalla Francia per la ratifica della CED: dapprima la convocazione di una conferenza dei quattro ministri degli Affari Esteri sul futuro della Germania da tenersi a Berlino, successivamente l’apertura a Ginevra di un grande incontro internazionale sulla situazione in Estremo Oriente a cui avrebbero preso parte anche l’URSS, la Repubblica Popolare Cinese, e le parti in lotta in Indocina, oltre agli Stati Uniti e alla Gran Bretagna. Quanto alla prima assise internazionale, questa si concluse con un niente di fatto per l’enorme distanza nelle posizioni delle potenze occidentali rispetto a quelle sovietiche circa il futuro della Germania. La conferenza di Ginevra rappresentava per la Francia la speranza di chiudere il conflitto indocinese con una soluzione politica avendo perso la speranza in una vittoria sulle forze del Viet Minh, ma pochi giorni dopo l’apertura dei lavori i francesi subivano una dura sconfitta con la resa della piazzaforte di Dien Bien Phu al confine tra il Laos e il Vietnam. Questa *debaacle* provocò la caduta del governo guidato da Joseph Laniel e l’arrivo alla guida della Francia di Pierre Mendès France, un radical socialista, che non aveva mai manifestato particolare entusiasmo nei confronti della integrazione eu-

ropea di stampo monnetiano, quindi della CED e del progetto di CPE. Nel suo programma di governo vi era la rapida soluzione delle due questioni internazionali – Indocina e trattato CED – che impedivano alla Francia di perseguire l’obiettivo di profonde riforme economiche e sociali, elemento centrale nel programma del suo esecutivo. Giunto a Ginevra Mendès France fu in grado, grazie anche alla moderazione delle delegazioni sovietica e cinese, di conseguire un accordo che implicò il “disimpegno con onore” della Francia dall’Indocina, ma gli accordi conclusi nella città svizzera vennero rifiutati dalla delegazione americana come troppo favorevoli alle posizioni dell’URSS e della Cina e suscitarono a Washington il sospetto che l’atteggiamento di Mosca celasse un implicito accordo con Mendès France per il “sabotaggio” della CED. In realtà il Primo Ministro francese era conscio della mancanza in Parlamento di una maggioranza disposta a ratificare il trattato sull’esercito europeo; egli quindi elaborò varie modifiche al trattato che ne eliminavano i caratteri sovranazionali, ma questo progetto venne respinto dai partner europei e dagli Stati Uniti in occasione di una conferenza tenutasi a Bruxelles. Nel rientrare a Parigi, Mendès France fece tappa a Londra, dove, incontrandosi con il primo ministro Churchill e il segretario al Foreign Office, Eden, comprese che la Gran Bretagna non avrebbe sollevato particolari rimozioni di fronte all’eventuale fallimento di un progetto europeista il cui carattere sovranazionale non aveva mai sollevato particolare entusiasmo a Londra. A questo punto Mendès France lasciò che fosse il Parlamento a decidere sulla sorte della CED e alla fine di agosto il trattato veniva respinto dall’Assemblea Nazionale con i voti di gollisti, comunisti, parte dei socialisti e dei radicali.



## La crisi con gli Stati Uniti e la Conferenza di Messina

Si aprì a questo punto una delle più gravi crisi nei rapporti transatlantici con la minaccia da parte americana di lasciare la NATO. La situazione venne risolta grazie alla mediazione britannica, che si fondava da un lato sul riarmo tedesco su base nazionale nel quadro dell’alleanza atlantica, dall’altro sulla riforma del Patto di Bruxelles attraverso l’adesione della Repubblica Federale e dell’Italia, era, questa, una sorta di garanzia offerta a Parigi per un’alleanza europea, in cui Londra e Parigi avrebbero potuto esercitare una qualche forma di controllo sul riarmo della Germania Ovest. In occasione inoltre di una conferenza tenutasi a Londra fra le sei nazioni europee, gli Stati Uniti, la Gran Bretagna e il Canada, Adenauer rilasciò una dichiarazione in cui impegnava il suo Paese a non costruire sul territorio tedesco armi atomiche, batteriologiche e chimiche. Alla fine di ottobre venivano siglati nella capitale francese una serie di accordi che avrebbero definito per lungo tempo i caratteri del sistema difensivo occidentale: un accordo per il riarmo tedesco e l’inserimento di Bonn nella NATO, la riforma del Patto di Bruxelles grazie all’adesione della Germania Ovest e dell’Italia e la sua trasformazione in Unione dell’Europa Occidentale (UEO), la restituzione alla Repubblica Federale della piena sovranità con l’ovvia eccezione di Berlino Ovest, un’intesa franco-tedesca circa un plebiscito a proposito del territorio della Saar.

Gli accordi di Parigi dell’ottobre 1954 sembravano rispondere alle esigenze di tutti gli attori occidentali coinvolti: gli Stati Uniti conseguivano il rafforzamento della NATO e la stabilizzazione dell’Europa occidentale, Bonn acquisiva la sovranità e il diritto a riarmare, Londra creava una

sorta di rinnovata “entente cordiale” con Parigi sulla base della difesa dei comuni interessi imperiali, la Francia, grazie alla decisione presa in dicembre dal governo Mendès France per l’avvio di un programma militare nucleare su base nazionale, avrebbe mantenuto una posizione di superiorità in ambito militare rispetto a Bonn. In un contesto più ampio si riconosceva come situazione destinata a durare per lungo tempo la divisione della Germania e del continente europeo, tra l’altro caratterizzata da due alleanze militari – il Patto di Varsavia sarebbe stato firmato nel 1955. Appariva al contempo sconfitta la prospettiva di integrazione sovranazionale auspicata da Monnet e che era stata sostenuta da Schuman, De Gasperi e Adenauer. In realtà nel volgere di meno di un anno questa opzione riapparve grazie al cosiddetto “rilancio dell’Europa”, che dalla conferenza di Messina avrebbe condotto alla firma dei trattati di Roma, istitutivi della Comunità Economica Europea (CEE) e della Comunità Europea per l’Energia Nucleare (EURATOM). Alla base del “rilancio” vi era fra l’altro la convinzione che il progetto della CED fosse stato troppo ambizioso, venendo tra l’altro a toccare il delicato ambito della difesa, uno degli aspetti più sensibili della sovranità nazionale; minori problemi avrebbe al contrario suscitato un progetto nel contesto economico spesso affrontato con un approccio *top down* di natura tecnocratica.

La difesa dell’Europa nel contesto della “Guerra Fredda” e della divisione del continente appariva d’altronde garantita dalla NATO, in particolare dalla presenza statunitense sul suolo europeo e dal cosiddetto “ombrello atomico” americano. Solo il crollo del comunismo e la fine dell’Unione Sovietica avrebbero riaperto il dibattito sulla creazione di un sistema di difesa europeo.



# LA DIFESA IN EUROPA DALLA CED AGLI EVENTI PIÙ RECENTI

di **Marinella Neri Gualdesi**

Nel 1954, insieme al trattato CED cadde anche la possibilità di creare dentro la NATO un nucleo di collaborazione europea nella difesa. Quel “pilastro europeo” all’interno dell’Alleanza Atlantica che resta ancora oggi un obiettivo da raggiungere. Nel contesto del confronto bipolare, la NATO si affermò come unica garanzia per la difesa dell’Europa, e allo stesso tempo strumento della leadership degli Stati Uniti sugli europei, sia pure *by invitation*, e assicurò agli Stati Uniti, forti della loro indiscussa superiorità militare, il primato all’interno dell’Alleanza Atlantica.

Accantonato agli inizi degli anni Cinquanta, il tema della difesa è tornato al centro del dibattito politico. Passare dalla “Difesa dell’Europa”, fin qui assicurata all’ombra della NATO, a una “Difesa europea” è un obiettivo molto ambizioso, che presuppone la messa in campo di strutture e capacità operative sotto direzione e controllo degli europei, guidate da obiettivi e interessi europei. Una sfida che ha registrato sia insuccessi che limitati passi avanti, e di fronte a cui gli europei si sono in parte sottratti, preferendo per lungo tempo definire l’essenza stessa della Comunità/Unione come priva della dimensione militare.

Alla metà degli anni Cinquanta seguendo la logica funzionalista l’integrazione europea è

ripartita sul terreno dell’economia, della liberalizzazione degli scambi, per creare un Mercato comune e un’Unione doganale. I Trattati di Roma del 1957 non contenevano nessuna disposizione in materia di politica estera, né tanto meno di sicurezza e difesa.

Tuttavia, già all’inizio del processo di unificazione economica la possibilità di una collaborazione sulle questioni della difesa è tornata al centro del dibattito tra i Sei Paesi membri della CEE. Dopo il ritorno al potere del generale de Gaulle, su iniziativa della Francia, tra il 1961 e il 1962 si aprì un negoziato per creare un’Unione politica basata su una logica federale, separata dalle Comunità, che avrebbe potuto occuparsi anche di politica estera e di difesa. Il progetto gaullista, discusso all’interno di un Comitato presieduto dal diplomatico francese Christian Fouchet, chiamava in causa inevitabilmente il rapporto con l’Alleanza Atlantica. Mentre un primo Piano Fouchet salvaguardava il legame con la NATO, una seconda versione presentata nel gennaio 1962 dalla diplomazia francese non conteneva più alcun riferimento alla NATO e sembrava prospettare un’autonomia dall’Alleanza Atlantica della futura Unione politica europea. Una posizione in linea con la visione di de Gaulle dei rapporti transatlantici, che non era però condivisa dagli altri partner e portò all’interruzione delle trattative.



## Dopo la CED

Questo tentativo non riuscito degli anni Sessanta porta in primo piano quella che resta ancora oggi la questione chiave di ogni discorso intorno a una difesa europea: che rapporti con la NATO? quale spazio di autonomia gli europei possono costruire all’interno dell’Alleanza Atlantica?

Quando all’inizio degli anni Settanta, dopo l’uscita di scena di de Gaulle, fu rilanciato il processo di integrazione, fu ripreso anche il tema della cooperazione politica tra i Paesi della Comunità. L’approvazione della Cooperazione Politica Europea (CPE) creò al di fuori del quadro comunitario, senza inserirlo quindi nella cornice giuridica dei trattati, un meccanismo strettamente intergovernativo di cooperazione nell’ambito della politica estera, che escludeva però le questioni attinenti la sicurezza e la difesa.

Il concetto di Europa “potenza civile”, coniato da Francois Duchene nel 1972, indicava l’aspirazione della Comunità Europea di affermarsi sulla scena internazionale senza fare ricorso a strumenti militari<sup>1</sup>. La sfida di Henry Kissinger, con il suo discorso dell’aprile 1973 sull’“Anno dell’Europa” e la richiesta di una dichiarazione euroamericana, ha rappresentato un banco di prova per le aspirazioni europee di definirsi come attore internazionale. Il dialogo tra le due sponde dell’Atlantico si rivelò difficile e fonte di tensioni, sia a causa delle divisioni tra gli europei sulla linea da tenere nei confronti di Washington, sia per la fragilità dei meccanismi della CPE. L’approvazione, in occasione del Vertice tenutosi a Copenaghen nel dicembre 1973, di

una Dichiarazione sull’identità europea nelle Relazioni internazionali, incentrata su diplomazia, commercio, salvaguardia dei principi dello Stato di diritto, della giustizia sociale e del rispetto dei diritti dell’uomo, essendo priva di strumenti concreti, assumerà un valore per lo più simbolico.

Il Consiglio europeo di Milano del giugno 1985, grazie anche alla paziente opera di tessitura della presidenza di turno italiana del Consiglio, guidata da Bettino Craxi, riuscì a mettere in moto una dinamica negoziale che portò alla prima riforma dei Trattati di Roma. L’Atto Unico Europeo, firmato nel 1986, inserì formalmente in un trattato le regole di funzionamento e gli organi della CPE. I Paesi membri della CEE aprivano al tema della sicurezza e si dichiaravano disposti a un ordinamento “sugli aspetti politici ed economici della sicurezza”. Un sia pur timido passo avanti, visto che gli aspetti economici della sicurezza includevano le relazioni Est-Ovest e i rapporti con l’Unione Sovietica e i Paesi dell’Europa orientale. Ancora una volta però il versante militare della sicurezza restò fuori dalla cooperazione nell’ambito della CEE.

Alla metà degli anni Ottanta, una combinazione di motivazioni comuni europee e divergenze all’interno delle relazioni transatlantiche aveva in realtà aperto il dibattito sulla cooperazione dell’Europa occidentale in materia di difesa e sicurezza. L’Unione Europea Occidentale (UEO) fu individuata come la sede più appropriata per discuterne. Nel 1984, anche per iniziativa italiana, fu in effetti av-

<sup>1</sup> M. TELÒ, *L’Europa potenza civile*, Laterza, Roma-Bari 2004.



viato un processo di riattivazione dell'UEO. Un impulso dovuto in parte alle frizioni nelle relazioni transatlantiche scaturite dalla politica del presidente americano Ronald Reagan e dalla polemica sull'Iniziativa di Difesa Strategica (SDI), il progetto degli Stati Uniti di un sistema spaziale di difesa antimissile. L'Europa si scopriva sempre più dipendente dalle scelte di Washington, facendo riemergere i timori sulla certezza della garanzia americana per la sua difesa. Timori che i vertici di Ginevra e Reykjavík tra Gorbaciov e Reagan, e l'accordo che portò l'8 dicembre 1987 alla firma a Washington del trattato INF per l'eliminazione dei missili di teatro presenti in Europa non fecero che aumentare. Pur rappresentando il primo passo nella direzione dello smantellamento della rivalità militare che alimentava la Guerra Fredda, l'intesa tra Mosca e Washington alle spalle dell'Europa rafforzò i dubbi sulla garanzia nucleare americana. La tendenza unilaterale americana, che sembrava non tenere conto degli alleati europei, era in realtà anche frutto della debolezza politica dell'Europa. Un'iniziativa francese perché l'Europa elaborasse una Carta sui principi della difesa europea, sfociata nell'approvazione nell'ottobre 1987 da parte dell'UEO di una "Piattaforma sulla sicurezza europea", non ebbe un impatto concreto ma segnalava una tendenza a rilanciare l'impegno per un'identità di difesa europea che non si limitasse all'ambito NATO.

### Da Maastricht al trattato di Lisbona

La caduta del Muro di Berlino aprì un quadro di incertezza sulla direzione che avrebbero preso le scelte dei governi europei e dell'alleato statunitense. Mentre una fase storica si

chiudeva, sorgevano interrogativi sul futuro dell'assetto politico-militare dell'Europa dopo la dissoluzione dell'Unione Sovietica. Come avrebbero interpretato gli Stati Uniti la loro presenza negli equilibri europei e il sostegno alla NATO? Tra il 1989 e il 1991 si aprì un acceso dibattito per trovare una soluzione condivisa che potesse conciliare la volontà degli Stati Uniti di salvaguardare la centralità del ruolo della NATO, con le nuove ambizioni politiche e strategiche degli europei, che puntavano a includere la dimensione della sicurezza e difesa nella futura Unione Europea. Due visioni, una "europeista" e una "atlantista" si contrapponevano, con la scelta tra due opzioni: l'assunzione da parte dell'Unione Europea di un ruolo diretto nella difesa, o un più forte ruolo europeo all'interno della NATO. Tutto ruotava intorno allo sviluppo di una capacità operativa della UEO, se come braccio armato dell'UE o come pilastro europeo dentro la NATO. Il negoziato che portò al Trattato di Maastricht fu influenzato anche dalle pressioni di Washington, che fecero emergere un'ambiguità di fondo dell'atteggiamento statunitense verso un accresciuto ruolo europeo nella difesa: incoraggiato, se orientato verso un *burden-sharing* degli oneri nell'Alleanza, osteggiato se volto a creare una struttura separata all'interno della NATO.

Con il Trattato di Maastricht del 1992 fu istituita la Politica Estera e di Sicurezza Comune. Una dichiarazione allegata al trattato assegnava all'UEO un duplice ruolo: «componente di difesa dell'Unione Europea e strumento per rafforzare il pilastro europeo dell'Alleanza Atlantica». In realtà la soluzione individuata, poiché era stata esclusa



l'ipotesi di una capacità militare autonoma, faceva dell'UEO un pilastro senza significativa autonomia rispetto alla NATO.

Dopo Maastricht la costruzione dell'Europa della difesa si rivelò un processo complesso e in continua evoluzione, e lo sviluppo di un rapporto coerente e di complementarità tra la NATO e l'UE un punto chiave in questo processo.

La resistenza da parte americana all'acquisizione di una capacità operativa da parte dell'UEO ha condizionato la discussione sulla relazione da stabilire tra la NATO e l'UEO, ingabbiata dalla formula degli accordi c.d. *Berlin Plus* approvati nel 1996, che dovevano consentire l'accesso dell'UEO alle capacità della NATO nelle situazioni in cui la NATO non avesse intenzione di intervenire, sulla base di una valutazione "caso per caso" da parte del Consiglio atlantico. Di fatto limitando la possibilità di un'autonomia europea. Nella seconda metà degli anni Novanta i limiti istituzionali e operativi mostrati dall'UEO, non utilizzata per missioni di alto profilo durante le crisi nei Balcani, e l'evidente primato militare statunitense durante l'intervento in Kosovo, misero in luce l'inadeguatezza politica e militare dell'Europa. La dichiarazione franco-britannica di Saint-Malo del 4 dicembre 1998, che affermava la necessità per l'UE di dotarsi di «una capacità di azione autonoma, sostenuta da forze militari credibili, con i mezzi e la volontà di impiegarli per rispondere alle crisi internazionali», riprese per la prima volta dopo il fallimento della CED il tentativo di dare vita a una capacità militare europea autonoma.

Dopo la svolta di Saint-Malo, l'UE decise di dotarsi di strumenti sia militari che civili per

rendere effettiva una dimensione di sicurezza e difesa, non per difendere il territorio europeo, ma per operazioni di gestione delle crisi fuori dall'Europa. Nel dicembre 1999 il Consiglio europeo di Helsinki istituì la Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD), ridenominata poi Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC) con i Trattati di Nizza (2001), che istituì anche gli organismi politico-militari, e Lisbona (2007). L'*Headline Goal 2003* stabilì l'obiettivo di costruire, con contributi nazionali da parte degli Stati membri, una Forza europea di rapido intervento, da rendere operativa entro il 2003, rimasta poi sulla carta. Il Consiglio europeo di Helsinki sottolineò che il processo che avrebbe portato a lanciare operazioni militari guidate dall'UE «eviterà duplicazioni non necessarie e non implica la creazione di un esercito europeo».

Tra il 1999 e il 2003 fu pertanto varato un modello di sicurezza basato sul *crisis management* per operazioni fuori dai confini europei, ma l'UE non si è trasformata in un attore militare. Soprattutto non fu messo in discussione il ruolo della NATO per la "difesa dell'Europa". Con la formalizzazione nel 2003 di rapporti diretti tra la NATO e l'UE, e lo scioglimento della UEO, gli accordi *Berlin Plus* consentivano all'UE di utilizzare la struttura di comando NATO. Dal 2003 sono state varate circa 40 operazioni sotto bandiera europea, per due terzi civili e un terzo militari, in diverse aree geografiche. Per la maggior parte missioni di polizia, addestramento, monitoraggio elettorale e dei diritti umani.

Anche dopo le riforme dei trattati degli anni Novanta la difesa non è quindi entrata a far parte del mandato assegnato all'UE, che non



ha forze militari proprie a disposizione, ma può effettuare missioni con capacità fornite dagli Stati membri. Il trattato dell'UE vieta esplicitamente l'utilizzo del bilancio dell'Unione «per operazioni con implicazioni nel settore militare o della difesa» (Art.41.2). L'Art. 42.2 del trattato di Lisbona, entrato in vigore nel 2009, ha inserito l'obiettivo della graduale definizione di una politica di difesa comune, «che condurrà a una difesa comune quando il Consiglio, deliberando all'unanimità, avrà così deciso». Una formula burocratica, più che l'espressione di una chiara volontà politica.

Progressi nell'integrazione della difesa in Europa devono d'altro canto tenere conto del fatto che l'uso dello strumento militare non può che rispondere a procedure democratiche di decisione e di autorizzazione, che variano da uno Stato membro all'altro. Nella lettera di missione inviata il 17 settembre dalla presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen all'ex premier lituano Andrius Kubilius, al quale è stato assegnato l'inedito ruolo di Commissario alla difesa, si sottolinea che «gli Stati membri saranno sempre responsabili delle loro forze armate, sia per quanto riguarda la dottrina militare che quando si tratta dello spiegamento di truppe».

Sempre all'Art. 42.7, il trattato di Lisbona ha introdotto una clausola di assistenza reciproca nel caso uno Stato membro sia vittima di una aggressione armata sul suo territorio. L'articolo vincola gli altri Paesi membri ad assisterlo «con tutti i mezzi a loro disposizione», assistenza che può consistere quindi sia nel sostegno diplomatico, che in aiuto tecnico o militare.<sup>2</sup> L'Art. 42.7 ribadisce che

per gli Stati dell'UE che ne sono membri la NATO resta il fondamento della sicurezza collettiva.

### Nuove iniziative, vecchi problemi

Il dibattito sulla difesa europea ha visto un'accelerazione a partire dal 2016, anche a seguito dell'uscita dall'UE del Regno Unito e dell'elezione di Donald Trump alla presidenza degli Stati Uniti. La sicurezza dell'Europa è tornata a essere un tema centrale in un contesto internazionale caratterizzato dalla crisi del multilateralismo e dal ritorno a logiche di politica di potenza. L'Europa del *soft power*, che ha puntato a definirsi come attore internazionale attraverso il negoziato, le regole, le sanzioni, si è rivelata non in grado di rispondere alle sfide del nuovo Ordine internazionale.

La prima invasione dell'Ucraina nel 2014, e i dubbi sulla garanzia statunitense hanno aperto un nuovo capitolo, con l'approvazione di nuovi strumenti per finanziare programmi europei nel campo della difesa, sotto il cappello dell'Agenzia Europea per la Difesa creata nel 2004: *European Defence Fund* (EDF), *European Peace Facility* (EPF), la *Coordinated Annual Review on Defence* (CARD). Numerose iniziative sono state varate nel quadro della Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO), prevista dal trattato di Lisbona e avviata nel 2017, per sviluppare congiuntamente nuove capacità militari. Sempre nel 2017, con l'istituzione di un Quartier generale responsabile della pianificazione e condotta delle missioni militari non esecutive, è stato fatto un passo avanti verso una capacità militare operativa. Per le operazioni militari, si utilizza la struttura di comando NATO (SHAPE) o si delega



a un Paese membro. Anche la recente missione navale *Aspides* è basata su comandi nazionali.

Dopo l'attacco russo all'Ucraina del 2022 sono stati decisi nuovi progetti: l'Azione a Sostegno della Produzione di Munizioni (ASAP, 500 milioni di euro), il Regolamento per rafforzare l'industria europea della difesa attraverso appalti congiunti (EDIRPA, 500 milioni di euro), il Programma Europeo di Sviluppo Industriale della Difesa (EDIP, 1,5 miliardi di euro per il triennio 2025/27). Stanziamenti limitati, spalmati tra più progetti, mentre sarebbe necessario un approccio più strutturale e a lungo termine<sup>3</sup>.

Fino alla proposta del marzo 2024 della Commissione europea di una *European Defence Industrial Strategy* (EDIS). Tutti strumenti che hanno l'obiettivo di incentivare acquisti coordinati da parte degli Stati membri, ma di cui deve ancora essere valutata l'efficacia. Una giungla di acronimi, che danno la sensazione che gli europei accumulino strumenti senza avere una strategia comune.

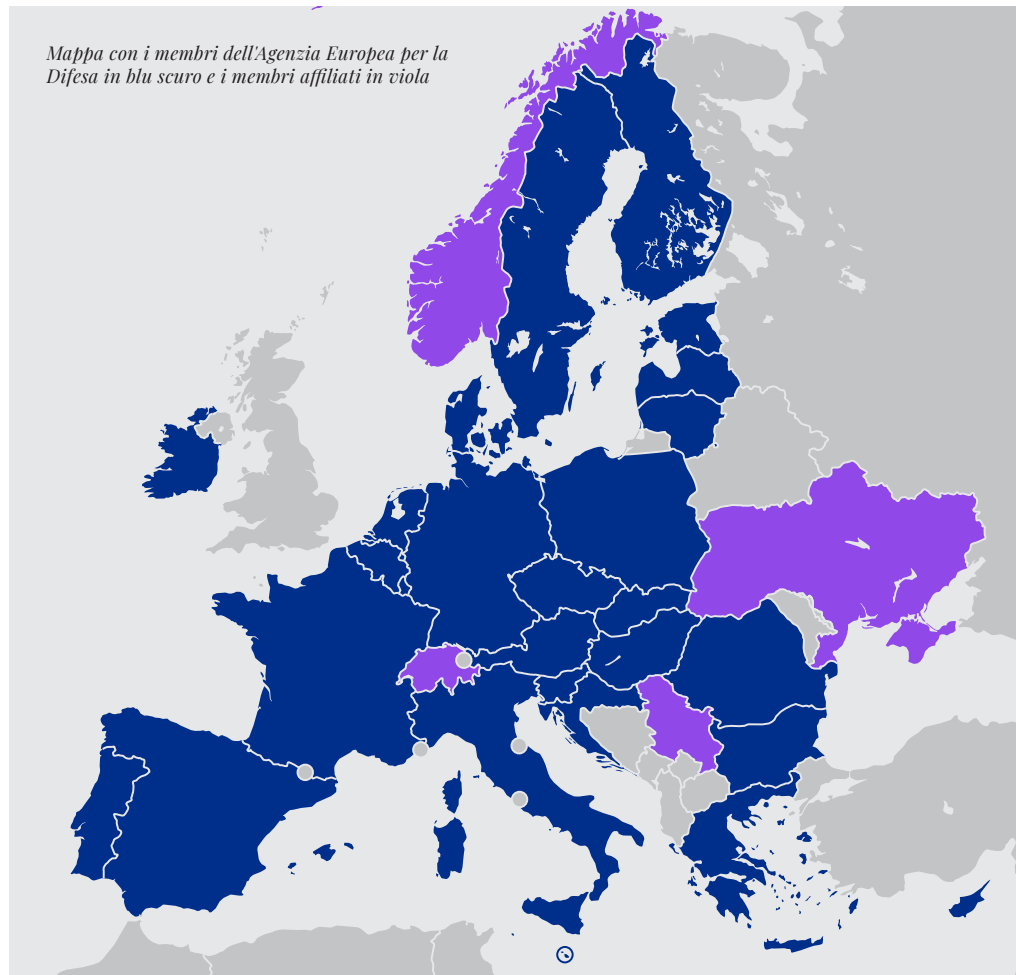
Il livello di spesa degli europei per la difesa resta insufficiente nel caso di un ridotto impegno statunitense per la sicurezza europea. Nel 2024, 23 membri della NATO su 32 hanno raggiunto l'obiettivo di spesa del 2 per cento del PIL fissato nel 2014. Soglia che sarà rivista al rialzo al Vertice NATO dell'Aja del 24-26 giugno, mettendo a dura prova la tenuta dei conti pubblici di alcuni Paesi, tra cui l'Italia. Raggiungere una soglia percentuale per le spese nella difesa non esaurisce i problemi. L'Europa è ancora lontana dal disporre di un dispositivo militare credi-

bile, che risponda a una politica estera comune, e permetta sia di assumere maggiori responsabilità in seno all'Alleanza Atlantica, sia condurre operazioni in modo autonomo. Non è in sostanza chiaro quale sia il piano B dell'Europa per non trovarsi impreparata di fronte a un ridotto impegno americano per la sicurezza dell'Europa, che la seconda amministrazione Trump rende sempre più concreto.

Una prima risposta è venuta con il Piano *ReArm Europe* presentato dalla Commissione europea il 4 marzo per rafforzare le capacità di difesa degli europei. Piano poi accompagnato da un Libro bianco sul futuro della difesa europea e rinominato *Readiness 2030* dopo le critiche da parte di alcuni Stati membri. Critiche rivolte anche all'attivismo della Commissione europea, visto come una fuga in avanti anche per l'utilizzo della procedura di emergenza dell'Art.122 TFUE. La Commissione si è in realtà mossa sulla base delle sue prerogative, usando la leva del bilancio. Il Piano *ReArm Europe/Readiness 2030* per rafforzare le capacità militari europee prefigura una cifra fino a 800 miliardi di euro, basata essenzialmente su due pilastri: una stima di 650 miliardi di investimenti per un periodo di quattro anni grazie a un'esenzione agli Stati membri dalle regole del Patto di Stabilità fino all'1,5 per cento del PIL; la creazione di un Fondo da 150 miliardi (SAFE) raccolti dalla Commissione sui

<sup>2</sup> La clausola di assistenza finora è stata invocata solo una volta dalla Francia dopo gli attacchi terroristici del 13 novembre 2015 a Parigi.

<sup>3</sup> A. MARRONE, «Il Programma per l'industria europea per la difesa: rilevanza, sfide e opportunità per l'Italia», <https://www.iai.it/sites/default/files/iai2502.pdf>



mercati dei capitali, da destinare a progetti congiunti per la produzione di armamenti che coinvolgano almeno due Paesi, tramite prestiti a tassi agevolati, con clausola *by Europe*. Anche il Regno Unito potrà partecipare, dopo la firma di un accordo di partenariato su sicurezza e difesa. Vanno ancora definite le regole con cui spendere questi soldi e i criteri con cui accedere. Se usati in chiave europea si rafforzerà la cooperazione, se i prestiti saranno erogati lasciando ampia libertà agli Stati membri, con il prevalere di logiche nazionali, resterà la frammentazione industriale.

Più che pensare a un esercito europeo, idea non realistica a trattati vigenti, oltre a tutte le difficoltà a definirne le regole di ingaggio e la catena di comando, la costruzione di un solido pilastro europeo all'interno della NATO appare la soluzione più realistica: rafforzare capacità militari e autonomia operativa dell'Europa senza mettere in discussione il legame transatlantico. Legame che rimane fondamentale, come ricordato nelle conclusioni del Consiglio europeo del 20 marzo 2025: la NATO «per gli Stati che ne sono membri resta il fondamento della loro difesa



collettiva»<sup>4</sup>. Il nodo della scelta tra autonomia e complementarità, tema ricorrente dei rapporti tra UE e NATO fin dalla nascita della PESC con il Trattato di Maastricht, sembra ormai sciolto a favore di una partnership, con l'obiettivo di una NATO con più responsabilità degli europei.

D'altro canto, poiché al momento all'interno dell'UE appare ancora lontano il raggiungimento di una forte coesione politica e industriale, come testimoniano sia le diverse posizioni sul conflitto in Ucraina, sia le diverse politiche industriali dei Paesi membri nel settore della difesa, una credibile capacità militare comune europea non sembra di imminente realizzazione. L'aggressione all'Ucraina ha svegliato l'UE dall'immobilismo strategico seguito alla fine della Guerra Fredda, ma anche un aumento dei finanziamenti dedicati alle spese per la difesa non si traduce in un aumento immediato di capacità militari, che richiede tempo. Resta la frammentazione dei sistemi d'arma, la dipendenza da forniture militari extra europee, la mancanza di tecnologie chiave, come la difesa missilistica.

L'industria per la difesa collabora in realtà da tempo a livello europeo, come testimoniano ad esempio le fregate italo-francesi, l'Eurofighter, o i consorzi come MBDA. Sarebbe ingenuo però ritenere che le difficoltà a costruire una difesa europea siano di natura tecnico-economica, o di carenza di uomini e armi, come dimostrano i *Battlegroups*, istituiti nel 2007 e mai utilizzati. La vera difficoltà è l'assenza tra i Paesi membri dell'UE di un'idea comune d'Europa, di una volontà politica per superare il federalismo incompiuto che ha lasciato nelle mani degli Stati nazionali

poteri di decisione e politiche in settori critici. L'Europa della difesa non può essere costruita senza una visione strategica comune che definisca le priorità politiche dell'UE.

Non a caso emerge una sovrapposizione di iniziative: da un lato quella della Commissione sul terreno strettamente economico e industriale; dal lato operativo l'iniziativa intergovernativa della "coalizione dei volenterosi" per l'Ucraina, al di fuori del quadro dell'UE. A cui si è aggiunta, su spinta della presidenza di turno polacca del Consiglio, la proposta di un *European Defence Mechanism* (EDM) per finanziare il riarmo europeo, basato su un trattato intergovernativo e su quote di capitale sottoscritte dai partecipanti, aperto a Paesi esterni all'UE. Si delinea un'Europa a geometria variabile, una strategia flessibile anche per superare veti e divisioni interne.

Infine, nel ridefinire competenze, capacità decisionali e operative dell'UE vi è un altro fattore di cui tenere conto, che solleva problematiche più ampie di quelle legate ai temi della difesa e sicurezza. Nel momento in cui si propone un significativo cambio di paradigma rispetto alla realtà attuale dell'integrazione europea, non può essere trascurato il tema del consenso dei cittadini europei. Tenere insieme democrazia e *realpolitik* è forse la sfida principale che l'UE si trova ad affrontare, se si vuole costruire un deterrente militare credibile senza rinunciare ai valori di libertà, democrazia, welfare, che contraddistinguono la società europea dal secondo dopoguerra. La vera sfida è far comprendere ai cittadini europei la posta in gioco.

<sup>4</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/ap3nkftr/european-council-conclusions-it.pdf>



# I NODI GORDIANI DELL'AUTONOMIA STRATEGICA EUROPEA

di Lorenzo Termine e Nicolò Sorio

**N**egli ultimi anni l'Unione Europea (UE) ha elevato l'autonomia strategica da concetto di nicchia a pilastro del dibattito sulla difesa comune. Eventi dirompenti, dalla *Brexit* alla crescente aggressività russa, fino all'imprevedibilità – reale o presunta – della leadership americana, hanno spinto i Paesi europei a interrogarsi con urgenza sulla propria capacità di provvedere alla sicurezza continentale in modo più autonomo. In realtà, la ricerca di un'autonomia strategica europea nel campo della difesa è un tema di lungo corso per l'UE. Sin dagli albori dell'integrazione, i leader europei hanno immaginato una capacità di sicurezza comune che permettesse al Vecchio Continente di agire autonomamente, se e quando necessario, segno di un'aspirazione profonda a un'Europa più responsabile della propria sicurezza e protagonista autonoma sullo scenario internazionale. Teoricamente con autonomia strategica si fa riferimento alla possibilità per l'Europa di agire unitariamente e indipendentemente a tutela dei propri interessi nei domini della sicurezza e della difesa, tanto nel vicinato quanto su scala globale. Il concetto però, si è scontrato e si scontra ancora oggi con vincoli strutturali e contingenti. In tal senso, l'autonomia strategica viene invocata come aspirazione necessaria, ma la sua definizione presta il fianco a interpretazioni divergenti. La re-

alizzazione concreta di questa ambizione è perciò rimasta finora sfuggente. Ostacoli politici e strutturali di lunga data – dalla riluttanza degli Stati a cedere sovranità in materia militare, alla frammentazione dei programmi e dell'industria bellica – hanno ripetutamente frenato ogni slancio verso un vero pilastro difensivo comunitario. In questo scenario, gli sviluppi internazionali dovrebbero spingere l'Europa a riflettere su alcuni nodi gordiani che legano l'autonomia strategica europea.

Il legame transatlantico resta il pilastro fondamentale della sicurezza europea, ma rappresenta anche un nodo critico che intreccia dipendenza e aspirazione. Sul versante europeo, la cooperazione in materia di difesa continua a soffrire di alcune crepe, in particolare nella relazione da intrattenere con gli Stati Uniti. Molti Stati membri, infatti, non solo privilegiano approcci nazionali o minilaterali alla difesa che mal si adattano a livello unionale ma perseguono con l'alleato americano intese bilaterali a scapito di una solida prospettiva europea nelle relazioni transatlantiche. Pertanto, negli ultimi anni si è assistito a un proliferare di cooperazioni bilaterali e formati *ad hoc* tra Paesi europei, spesso sviluppati al di fuori dei quadri NATO e senza un vero coordinamento comunitario, e le relazioni bilaterali con gli USA han-



no spesso prevalso sugli sforzi collettivi, generando divisioni interne se non a volte una corsa al privilegio con Washington. Questo mosaico politico ha inevitabilmente anche una traduzione squisitamente materiale, emblematica della frammentazione del sistema difensivo europeo: in media per ogni tipo di armamento in dotazione agli Stati Uniti, i Paesi UE ne schierano sette versioni diverse, duplicando costi e inefficienze.

Dal lato americano, emerge un paradosso per certi versi simmetrico. Washington da tempo esorta gli alleati europei ad aumentare spesa militare e responsabilità, ma al contempo appare riluttante a cedere la direzione strategica sul continente. Fin dalla fine della Guerra Fredda gli Stati Uniti hanno mantenuto una posizione preminente in Europa, dove “chiamano il gioco” in seno alla NATO e godono di un'influenza senza pari. Questa supremazia ha ridotto l'incentivo degli europei a investire autonomamente, e la leadership americana è diventata un'abitudine strutturale. Di fatto, pur spronando gli alleati a spendere di più, per decenni gli USA hanno guardato con dubbio se non con sospetto i tentativi di difesa europea autonoma, nel timore che sfociassero in un “divorzio” transatlantico e intaccassero la propria guida.

Il “momento Trump” ha reso poi questa tensione particolarmente acuta, accelerando la percezione europea dell'inaffidabilità (o quantomeno volatilità) dell'alleato. L'asserività della amministrazione Trump, con dichiarazioni sprezzanti sulla NATO e dubbi sulla solidarietà atlantica, si è rivelata, tuttavia, una *wake-up call* per molti governi eu-

ropei, spingendo l'UE a rivitalizzare progetti di difesa comune per non restare in balia degli umori americani. I governi del Vecchio Continente, abituati a considerare gli USA un partner indissolubile per la propria difesa, si sono (ri)scoperti esposti ai “capricci” di Washington. Questo ha innescato una riflessione profonda sulla dipendenza strategica europea: investire in capacità autonome e coordinarsi meglio in ambito UE non appariva più un'opzione teorica, ma una necessità impellente. Non a caso, negli stessi anni della prima amministrazione Trump, sono state lanciate iniziative come la Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO) e altri progetti UE volti a rafforzare l'integrazione nella difesa e nella sicurezza. Con la seconda amministrazione Trump, è sembrato materializzarsi un dilemma delle 3 “d” di albrightiana memoria ma aggiornato. Volendo provocare oggi Washington sembra proporre agli europei una difesa europea che rispetti tre criteri: delega (*delegation*), ovvero gli Stati Uniti di Trump spingono per delegare interi comparti della difesa europea agli europei; direzione (*direction*), ovvero la difesa europea non deve in alcun modo sottrarsi alla supervisione strategica americana; *do ut des* (*deal*), ovvero la logica negoziale, se non economicistica, dell'amministrazione Trump vede qualsiasi sforzo europeo nella difesa come sostanzialmente un'opportunità di guadagni per gli Stati Uniti.

Si delinea dunque una situazione ambivalente. Da un lato l'Europa riconosce di dover fare di più per la propria sicurezza, dall'altro l'ombrello atlantico rimane un vincolo (e



una garanzia) da cui non riesce a prescindere. La contraddizione di fondo persiste e si traduce in un difficile equilibrio politico. Virtualmente, un'Europa militarmente più autonoma costituirebbe un pilastro più robusto all'interno della NATO, liberando al contempo risorse americane da dedicare ad altre minacce globali. Il vincolo strategico atlantico, lungi dall'escludere percorsi di autonomia UE, può dunque fungere da stimolo affinché l'Europa si responsabilizzi e contribuisca in modo più consistente alla sicurezza condivisa – trasformando un potenziale motivo di attrito in un'opportunità di crescita comune.

### L'unione fa la forza (armata)

Il secondo nodo critico riguarda ancora la definizione stessa di una difesa europea autonoma: autonomia strategica per fare cosa? Il concetto di “autonomia strategica europea” viene spesso enunciato in termini generali – la capacità dell'UE di decidere e agire indipendentemente – ma resta volutamente vago rispetto al perimetro d'azione e alle minacce da fronteggiare. In altri termini, ci si auspica che l'Europa possa agire da sola se necessario, senza però specificare in quali scenari concreti e contro quali avversità ciò dovrebbe avvenire. Questa ambiguità di fondo è il prodotto di una vera e propria cacofonia strategica: i governi europei parlano con voci dissonanti quando si tratta di identificare priorità comuni di sicurezza e linee d'azione condivise. In altri termini, qualsiasi sforzo verso una difesa autonoma è minato da profonde divergenze nelle percezioni delle minacce e dalla frammentazione delle capacità militari disponibili. Senza un accordo su chi o cosa difendere – e con

arsenali che complessivamente restano modesti – il risultato è un'assenza di armonia strategica.

L'origine di questa ambiguità concettuale risiede nelle differenti culture strategiche nazionali. Ogni Paese europeo proietta sul concetto di autonomia le proprie aspettative – spesso divergenti – adattandolo alla propria visione di sicurezza. Ad esempio, la Francia (storica promotrice di un'*Europe puissance*, un'Europa potenza sovrana) interpreta l'autonomia strategica come capacità di agire militarmente anche senza gli Stati Uniti, o finanche in contraddizione con essi, rivendicando una piena libertà d'azione svincolata dal comando americano. L'Italia ha invece abbracciato il concetto in modo più cauto e “inclusivo”: per Roma l'autonomia europea va esercitata all'interno delle alleanze esistenti (*in primis* la NATO), ovvero come capacità di intervento comune solo laddove gli USA non possano o non vogliano agire. Similmente, la Germania sposa un'interpretazione complementare alla NATO, evitando qualsiasi suggestione di emancipazione completa dall'ombrello americano. Molti Paesi dell'Europa centro-orientale guardano invece con diffidenza a nozioni di autonomia che possano ridurre il coinvolgimento diretto di Washington: per Varsavia e i suoi vicini l'ombrello USA resta imprescindibile contro la minaccia russa, e gli sforzi UE dovrebbero semmai rafforzare il pilastro europeo della NATO, non tentare di sostituirlo. Viceversa, alcune nazioni mediterranee o tradizionalmente neutrali (come la Grecia, o la stessa Francia in determinati contesti) si mostrano più disponibili a operazioni a guida europea al di fuori del quadro NATO – ad esempio in scenari di crisi in Africa o Medio Oriente –



riflettendo una maggiore propensione all'autonomia operativa regionale.

Questa eterogeneità di vedute genera di fatto un'autonomia a geometria variabile. L'Europa riesce ad essere parzialmente autonoma in certi ambiti (ad esempio nello sviluppo dell'industria della difesa o nelle missioni civili di gestione delle crisi), mentre in altri resta dipendente dall'ombrello NATO (difesa collettiva del territorio, deterrenza nucleare). Finché ogni Stato continuerà a intendere l'autonomia strategica a modo proprio, i progressi concreti verso una difesa comune resteranno limitati e disomogenei. Va inoltre sottolineato che un eventuale disimpegno americano dall'Europa non garantirebbe affatto una maggiore coesione interna tra gli europei – né all'interno né al di fuori della NATO. Al contrario, esso potrebbe enfatizzare le divergenze di prospettiva tra gli Stati membri. In tal senso, un'autonomia europea non coesa sarebbe davvero preferibile a una dipendenza transatlantica che finora ha assicurato un minimo comun denominatore, anche in senso oppositivo verso gli Stati Uniti a volte? Si consideri ad esempio uno scenario ipotetico in cui gli europei fossero stati costretti a fronteggiare la crescente assertività russa da soli nel periodo 2008-2022: è plausibile immaginare che molti governi dell'Europa occidentale e meridionale avrebbero adottato approcci conciliatori (politiche di *appeasement*) verso Mosca, mentre i Paesi dell'Est avrebbero contemporaneamente lanciato l'allarme sul pericolo russo. L'assenza del tradizionale “paracadute” USA, insomma, non lascerebbe necessariamente dietro di sé un'Europa più unita; anzi, nel breve termine potrebbe accentuare le disarmonie strategiche già esistenti.

### Verso un'Europa autonoma, ma regionale?

Il terzo nodo gordiano della difesa europea consiste nel rischio che un'autonomia strategica concepita in termini meramente continentali – ovvero priva di impegni globali e slegata dalla NATO – finisca per marginalizzare l'Unione Europea nella sicurezza internazionale. In un contesto globale interconnesso, un'Europa che limitasse il proprio raggio d'azione alla sola dimensione regionale, perché in grado di garantire solo quel perimetro, potrebbe trovarsi isolata e meno influente laddove si determinano le grandi evoluzioni della politica mondiale. Mentre la NATO, un tempo alleanza prevalentemente eurocentrica, si è evoluta in un attore di sicurezza globale (basti pensare alle missioni *out of area* in Afghanistan, nel Golfo di Aden e al supporto in Iraq, o all'attenzione rivolta a nuove dimensioni come il cyberspazio e lo spazio extra-atmosferico), un'UE che persegua principalmente la sicurezza continentale rischierebbe di parlare con una voce molto flebile al di fuori dei propri confini.

In tal senso, il timore è che l'autonomia strategica europea possa tramutarsi nella costruzione di una “Fortezza Europa” chiusa in sé stessa: un'Unione concentrata solo sulla difesa del proprio territorio e incapace di incidere sugli equilibri al di fuori del vicinato continentale, si pensi all'Asia centrale, a quella meridionale e orientale, o all'Africa subsahariana. Le implicazioni di un simile ripiegamento sarebbero perniciose. Sul piano geopolitico, l'UE vedrebbe appannarsi la propria credibilità come attore globale e diminuire l'attrattività della sua partnership agli occhi di Paesi in altre regioni, dall'Indo-Pacifico all'Africa. Partner strategici in



Asia o in Africa potrebbero infatti percepire l'Europa come un attore riluttante ad assumersi responsabilità oltre i propri confini, orientandosi di conseguenza verso altre potenze in cerca di sostegno e cooperazione. Anche la narrativa di un'Europa promotrice di valori universali e stabilità internazionale risulterebbe indebolita se non supportata da un impegno concreto su scala globale. Un'autonomia strategica puramente continentale rischierebbe di tradursi in isolamento: l'UE avrebbe forse maggiore controllo sul proprio cortile di casa, ma al prezzo di perdere voce in capitolo nelle questioni di sicurezza che contano a livello mondiale.

Detto ciò, l'UE è chiaramente desiderosa di svolgere un ruolo globale. Basti pensare al concetto di autonomia strategica aperta e a come questo voglia, in ultima istanza, evitare derive autarchiche e coltivare una proiezione esterna attiva e cooperativa. Gli ultimi anni hanno visto infatti segnali concreti di questa volontà: la Strategia dell'UE per l'Indo-Pacífico, varata nel 2021, indica la determinazione europea a contribuire alla sicurezza di una regione chiave ben oltre il Continente; analogamente, vari Stati membri hanno partecipato a missioni navali in mari lontani (dalle operazioni antipirateria nell'Oceano Indiano al dispiegamento di unità militari nelle acque indo-pacifiche) per ribadire la presenza europea su scala globale. In Africa, l'UE e i suoi Paesi hanno intensificato cooperazione e assistenza nel campo della sicurezza – dalle missioni di addestramento militare al sostegno alle operazioni di stabilizzazione – riconoscendo che la sicurezza europea è interdipendente con quella di regioni limitrofe e oltre. Un ulteriore elemento risiede nella coopera-

zione industriale in campo difensivo dei Paesi UE. Progetti congiunti di ampia portata come il *Global Combat Air Programme* (GCAP) – che unisce al momento Italia, Regno Unito e Giappone – vanno oltre la semplice realizzazione di nuovi sistemi d'arma. Queste collaborazioni multinazionali rafforzano l'interoperabilità tra forze armate, alimentano lo sviluppo di capacità tecnologiche di punta e contribuiscono a saldare la coesione geopolitica tra i partner globali coinvolti.

Tuttavia, c'è da chiedersi se un'Unione Europea futura impegnata a garantire con determinazione e se necessario con difesa lo *status quo* politico-territoriale post bellico dell'Ucraina – anche in vista di un possibile ingresso del Paese nell'UE – e in generale dell'Europa orientale, sarebbe comunque in grado di mantenere questa ambizione globale e non rischierebbe di ripiegarsi, per budget, strategia, dottrina, assetti, sul Vecchio Continente.

### Un'Europa autonoma, ma non più “civile”?

Un nodo dell'autonomia strategica europea che potrebbe rivelarsi centrale per l'identità stessa dell'UE nonché sulla sua legittimità internazionale. A partire dagli anni Settanta, il concetto di “potenza civile” ha ispirato una visione dell'Europa come attore fondato sul primato del diritto, della cooperazione multilaterale e della diplomazia non coercitiva. L'UE ha provato a distinguersi dalle tradizionali logiche di potenza, presentandosi come modello normativo alternativo alla *realpolitik* degli Stati. Da qui l'idea di una *normative power*, capace di promuovere valori universali come la democrazia, lo Stato di diritto e i diritti umani attraverso stru-



menti di condizionalità, accordi commerciali e politiche di vicinato. Tuttavia, il mutato contesto internazionale – segnato da una crescente incertezza sistemica, dal ritorno della competizione tra grandi potenze e dall'almeno apparente declino dell'Ordine liberale – impone all'UE una ridefinizione dei propri strumenti di potere e delle proprie modalità di azione. Questa è chiaramente la direzione decisa dalla leadership europea che ha ad esempio riformato il suo strumento di vicinato, parlato della necessità di una Commissione geopolitica, chiarito l'ambizione di costruire una “pace attraverso la forza”. In tal senso, è lecito domandarsi se, e a quali condizioni, l'Europa possa rafforzare la propria capacità militare senza compromettere la sua identità normativa. O se, al contrario, la transizione verso una maggiore autonomia comporti inevitabilmente l'accettazione di pratiche e compromessi propri delle potenze tradizionali.

Una prima ipotesi, sostenuta da quanti intravedono nell'autonomia una via di emancipazione, è che un'Europa svincolata dalle logiche atlantiche possa finalmente agire secondo principi più coerenti con i propri valori fondativi. Alcuni esempi lo suggeriscono: la pressione americana per l'intervento in Iraq nel 2003 generò profonde fratture politiche e una perdita di credibilità morale, soprattutto per quei governi – come l'Italia o la Spagna – che si schierarono a fianco di Washington in assenza di un mandato ONU. Allo stesso modo, gli input statunitensi sull'export di armamenti o sulle scelte di allineamento strategico hanno spesso indotto Bruxelles e le capitali europee a derogare rispetto alle proprie preferenze normative. In

questa prospettiva, un'Unione più autonoma potrebbe esercitare una politica estera più selettiva e responsabile, limitando la vendita di armamenti a regimi autoritari, evitando interventi militari unilaterali, promuovendo una cultura strategica fondata sulla prevenzione dei conflitti e sul rispetto del diritto internazionale. L'autonomia, in questa visione, non equivarrebbe alla rinuncia ai valori, ma al contrario ne costituirebbe la premessa operativa.

Tuttavia, una lettura più disincantata solleva obiezioni significative. Il rischio maggiore per l'UE non è quello di corrompersi entrando nella sfera del potere, ma quello di autoingannarsi continuando a crederci un attore ontologicamente diverso. La stessa storia recente dimostra che la *realpolitik* è già largamente presente nelle pratiche degli Stati membri. Le politiche accomodanti verso la Russia prima del 2022 – si pensi alla dipendenza energetica della Germania, che si riflesse in una generale accondiscendenza europea verso Mosca anche dopo il 2014 – non furono il frutto di pressioni americane, ma scelte autonome in nome della stabilità e dell'interesse energetico. Analogamente, l'apertura verso la Cina – dalla firma del *Comprehensive Agreement on Investment* (poi congelato) ai progetti infrastrutturali connessi alla *Belt and Road Initiative* – ha mostrato quanto anche l'Europa abbia bisogno di accedere a risorse e mercati strategici, anche quando si tratti di cooperare con regimi illiberali. In tal senso, l'autonomia potrebbe non rafforzare la coerenza morale dell'UE, ma al contrario liberare dinamiche già in atto, esponendo l'Unione al rischio di derive ciniche, *appeasement* sistemico e frammentazione strategica.



Inoltre, senza la funzione vincolante esercitata dalla leadership statunitense – che nel bene e nel male ha storicamente garantito un minimo di coesione e di orientamento comune – l'UE potrebbe ritrovarsi a gestire in solitudine dilemmi morali per i quali non è preparata. L'uso della forza, ad esempio, pone inevitabilmente problemi di legittimità e proporzionalità: intervenire militarmente, soprattutto in contesti sempre più simmetrici, può richiedere il sostegno ad attori locali ambigui, può comportare vittime collaterali, e implica decisioni politiche divisive sul piano interno. Finora, gran parte di questi dilemmi sono stati delegati alla NATO o agli Stati Uniti, consentendo all'UE di mantenere una posizione più equidistante. Ma l'autonomia implica l'assunzione piena di responsabilità, e con essa la necessità di sviluppare un proprio *ethos* militare: un sistema di principi e limiti entro cui impiegare la violenza in coerenza con la propria identità politica. Il rischio, in assenza di tale riflessione, è che la potenza prenda il sopravvento sulla virtù, e che l'Europa perda non solo la propria "innocenza", ma anche la propria attrattività internazionale.

In ultima analisi, il nodo etico dell'autonomia strategica non si risolve nella contrapposizione binaria tra potenza e principi, ma nella loro difficile integrazione. La vera sfida consiste nel trasformare la capacità di coercizione in strumento di tutela dell'Ordine internazionale fondato sulle regole, e non nella sua negazione. Aspirare ad essere polo del sistema internazionale significa inevitabilmente essere capace di difendere i propri valori non solo attraverso il *soft power*, ma anche attraverso una credibi-

le deterrenza, unita a una chiara dottrina dell'uso della forza per la difesa.

### Gli altri nodi

Quanto finora evidenziato mostra come l'autonomia strategica europea rappresenti al contempo un obiettivo cruciale e una meta ancora lontana, intrecciata a nodi gordiani di natura strutturale. L'analisi condotta ha messo in luce come la costruzione di una difesa comune europea continui a essere ostacolata da questi vincoli profondi. In questa sede, ci si è concentrati esclusivamente su tali elementi, con l'intento di porre in rilievo alcune questioni che il dibattito – inevitabile e vitale – sulla difesa europea dovrà necessariamente affrontare, indipendentemente dalla volontà degli attori coinvolti. Quale rapporto mantenere con gli Stati Uniti, nel crescente intreccio di relazioni bilaterali e minilaterali che si sovrappone al dialogo formale tra Bruxelles e Washington? Come evitare che l'autonomia strategica finisca per indebolire la coesione interna dell'Unione, facendo riaffiorare fratture che spesso proprio la guida americana ha contribuito a ricomporre, anche quando assunta come bersaglio polemico? Come preservare l'ambizione globale dell'Unione laddove fosse chiamata a garantire in prima persona – con proprie risorse, dottrina, personale e armamenti – la difesa del continente? Come, infine, coniugare un maggiore impegno nella sicurezza e difesa, in un contesto di minacce sempre più simmetriche, con l'identità valoriale che l'Unione ha faticosamente costruito nel corso dei decenni? Sono questi i nodi gordiani che l'autonomia strategica europea è chiamata a sciogliere.

# L'ALTRA STORIA.



# AEROSPAZIO E CYBER, I PRIMI MATTONI PER DIFENDERE L'EUROPA

di Gregory Alegi

«Solo possedendo il dominio dell'aria, e solo allora, noi potremo usufruire dei vantaggi che si compendiano nella frase: dall'alto si vede bene e dall'alto si colpisce facilmente; vantaggi di cui non potremo godere i benefici finché non avremo costretto il nemico a rimanere sulla superficie». Nonostante 115 anni di travolgente progresso tecnologico, il concetto espresso dal maggiore Giulio Douhet nell'estate 1910 non ha perso in alcun modo la logica che rende il potere aerospaziale il punto centrale dell'approccio occidentale alla guerra e, più in generale, alla sicurezza.

L'immaginario collettivo lega Douhet al cielo dal quale piovono bombe. A parte il fatto che gli attacchi indiscriminati sono ormai lontanissimi dalla mentalità dell'Occidente, prima ancora che dalle sue dottrine operative, è in quello stesso cielo che gli attaccanti vengono contrastati. È dal cielo che passano le comunicazioni, non importa se dati o voce. È nel cielo che viaggia la logistica urgente, dai rinforzi agli aiuti umanitari. È nel cielo che volano gli elicotteri che evacuano feriti. È dal cielo che si individuano i missili balistici nella fase di accelerazione, facilitandone l'intercettazione, ed è dal cielo che queste ed altre minacce vengono fermate. E ancora, mentre si può pianificare un'opera-

zione aerea che ignori navi e carri armati – si pensi, per semplificare, a un attacco contro le centrali di arricchimento dell'uranio in Iran –, oggi è impossibile immaginare una fregata che navighi senza GPS o un obice che spari senza disporre di riprese aeree dell'obiettivo.

Se durante la prima guerra mondiale, quando in Europa si produssero circa 180.000 aeroplani, l'elemento distintivo era il propulsore, nell'arco di vent'anni si erano aggregate aerodinamica, sistemi (dall'idraulica alla pressurizzazione), elettronica (dalla radio al radar e ai sistemi di puntamento). Nel XXI secolo, la dimensione dominante, anche sotto il profilo del valore economico, è ormai quella elettronico-informatica, che non solo automatizza la condotta del volo ma facilita lo svolgimento della missione attraverso la raccolta, analisi, prioritizzazione e condivisione delle informazioni. La trasformazione del velivolo in una "piattaforma", ovvero un computer o centro di calcolo con le ali, spiega, tra l'altro, la sensibilità delle forze aeree per i temi *cyber*. Se si aggiunge il fatto che l'ambiente aerospaziale è privo di confini fisici (a dieci o cento chilometri di altezza dal suolo, non vi sono montagne o coste in grado di bloccare spostamenti o azioni) e che è tagliato trasversalmente dalla dimensione digitale (immagini, informazioni, posizio-



ne, processi produttivi, logistica) per intuire come l'aerospazio possa diventare il primo pilastro della costruzione di un'Europa della sicurezza e della difesa.

Proprio per evitare di trovarsi ciechi, sordi e senza ombrello, l'aerospazio – così come il dominio *cyber*, con il quale è sempre più in simbiosi – è il primo punto che la difesa comune deve affrontare. Questo ne fa, inevitabilmente, anche il laboratorio per la costruzione di un'Europa della difesa che sia basata sulle esigenze effettive anziché sui cataloghi delle aziende del settore.

## Verso un'Europa aerospaziale

Tra le caratteristiche intrinseche del settore aeronautico – oggi aerospaziale – vi è il forte legame con la tecnologia, o meglio con gamma di tecnologie sempre più ampia e sofisticata. Proprio questo ne ha fatto uno strumento di straordinario impatto politico, prima con la riduzione delle distanze e tempi di viaggio, e poi come costruttore di relazioni tra Paesi. Quando due o più Stati maggiori definiscono insieme i propri requisiti operativi comuni definiti, da ciò scaturiscono collaborazioni industriali, strutture adestrative comuni, dottrina condivisa, procedure uniformi, persino standard etici uguali. Si tratta, in questo senso della costruzione di una difesa comune "dal basso", partendo dalle precondizioni tecniche per l'inserimento in una visione comune.

Pur consentendo al mezzo aereo di raggiungere rapidamente le potenzialità intuite dai suoi pionieri, l'incessante accelerazione tecnologica ha avuto un altrettanto veloce

impatto sui tempi e costi di sviluppo e certificazione. Dopo la seconda guerra mondiale, proprio questo spinse i protagonisti industriali prima alla collaborazione e poi alla concentrazione, in ambito tanto militare quanto civile, a livello prima nazionale e poi continentale. In termini puramente economici, la concentrazione consentiva di ripartire i costi non ricorrenti su una produzione più vasta, abbattendo i costi unitari.

Nello scenario europeo, durante la Guerra Fredda la concentrazione in ambito nazionale portò alla nascita di giganti come BAC (nella quale dal 1960 confluirono nomi gloriosi dell'industria britannica, per evolvere quindi in BAE Systems), Aérospatiale (1970), DASA (1989) e, solo parzialmente, Aeritalia (che nel 1969 unì le attività velivoliche di FIAT e Aerfer, ma non riuscì a coinvolgere i privati Macchi e Piaggio). In tutti questi casi, prevalevano considerazioni e obiettivi interni, legati alla funzione di programmazione industriale svolta attraverso clienti istituzionali (forze armate o di polizia) o comunque a controllo pubblico (p. es. le compagnie aeree).

Più interessanti, sul piano politico, furono iniziative quali il concorso NATO NMBR-1 per il caccia tattico leggero (lanciato nel 1953, ma svuotato di significato dal rifiuto francese di prendere atto della vittoria del Fiat G.91), il programma per la produzione congiunta dell'intercettore F-104G (1962, con il coinvolgimento di 25 siti produttivi aeronautici, 36 elettronici e 6 motoristici, per un totale di oltre 100.000 addetti) e specialmente quello per lo sviluppo del bireattore da at-



tacco MRCA Tornado (con negoziati tra sei Paesi nel 1968, accordo trinazionale nel 1969 e primo volo nel 1974). La Francia preferì accordi al tempo stesso strutturali e ristretti, con un accordo quadro con il Regno Unito (dal quale scaturirono il supersonico civile Concorde ma anche, più concretamente, il cacciabombardiere Jaguar e gli elicotteri Gazelle, Lynx e Puma) e alleanze con la Repubblica Federale Tedesca (oltre a varie licenze e al rotore Weiland per il Gazelle, lo sviluppo congiunto del trasporto C-160 Transall).

La novità del settore spaziale favorì la nascita di istituzioni europee fin dall'esordio, secondo i binari paralleli della *European Space Research Organization* (ESRO, 1962, per i satelliti, con buon successo) e *European Launcher Development Organisation* (ELDO, 1964, per i vettori, con 14 lanci falliti). Nonostante traiettorie molto diverse – successo per ESRO, fallimento per ELDO –, le due organizzazioni si fusero nel 1976, dando vita all'Agenzia Spaziale Europea. Seppur dominata dai francesi, l'ESA offrì subito iniziative più ricche e ambiziose di quelli nazionali. In Italia, per esempio, nel 1960-1965 la ricerca spaziale di base ricevette 700 milioni di lire, il programma San Marco 4,5 miliardi ed ELDO ed ESRO insieme 22,2 miliardi.

## La dimensione aerospaziale della difesa europea

Oltre tre anni di guerra in Ucraina mostrano come non controllare il cielo esponga il territorio a brutali attacchi terroristici contro la popolazione e le infrastrutture civili ed energetiche. Allo stesso modo, ciò che protegge Israele dalle offese portate dai propri confini (gli oltre 30.000 razzi lanciati da Hamas e Hezbollah) o da lontano (Iran o Ye-

men) è il sistema stratificato di difesa aerea. Persino la caotica amministrazione Trump ha messo in cima alle priorità della difesa la realizzazione di un *Golden Dome* come indispensabile baluardo a difesa degli Stati Uniti dei quali ha una visione sempre più unilaterale e isolazionista.

Moltiplicandosi i Paesi e le organizzazioni in grado di lanciare razzi e missili balistici, la capacità di intercettarli è un elemento indispensabile di qualsiasi architettura di sicurezza, non importa se europea o nazionale. Oltre ad assicurare la prosecuzione delle attività economiche e della vita sociale, la difesa missilistica ha anche funzione di deterrenza, in quanto sotto il suo "ombrello" si preserva la capacità di reazione militare; a sua volta, ciò rende poco pagante e quindi inutile l'eventuale aggressione. È perciò indispensabile che la capacità di *Ballistic Missile Defense* (Difesa contro Missili Balistici, BMD) sia interamente europea, per eliminare ogni dubbio sulla sua disponibilità in un qualunque scenario di crisi. Delle sue componenti fondamentali, l'Europa ha già buone tecnologie in campo radaristico e missilistico, sia pure con limiti quantitativi, ma presenta carenze importanti in quelle di scoperta avanzata. Poiché la velocità dei missili balistici offre una breve finestra temporale per fermarli, è necessario individuarne subito il lancio e contrastarli già nella fase di accelerazione, quando sono relativamente più vulnerabili. Di qui la necessità di un segmento spaziale interamente sotto controllo europeo, per realizzare il quale l'industria UE dispone già di tutte le tecnologie necessarie, nonché della relativa rete di comando e controllo. La realizzazione presenta carattere d'urgenza, in



quanto è facilmente prevedibile la necessità di un aggiornamento capacitivo per fermare eventuali sistemi ipersonici.

Strettamente collegata è la componente aerea, attualmente assicurata dalla NATO senza soluzione di continuità e, soprattutto, tramite le forze dei singoli Paesi, anche in tempo di pace. Proprio per questo, la costruzione di una capacità europea dovrebbe avvenire senza duplicare quanto già esistente ma concentrandosi sulla possibilità di utilizzarlo effettivamente anche in caso di sganciamento o di divergenze politiche con gli USA. Per quanto riguarda i mezzi, i sensori sono già oggi europei, e in linea di principio l'industria non dovrebbe avere difficoltà nel tenere il passo con sviluppo e produzione. Per quanto riguarda i velivoli, i caccia europei di quarta generazione avanzata (Eurofighter Typhoon, Dassault Rafale e Saab Gripen, in ordine decrescente di capacità) sono affiancati da prodotti statunitensi di quarta generazione (come gli F-16, talvolta acquistati di seconda mano). Nel medio termine dovrebbero essere sostituiti dai sistemi di sesta generazione GCAP (ex Tempest, cui partecipano con quote paritetiche Italia, Regno Unito e Giappone) o FCAS/SCAF (franco-tedesco), in grado di controllare anche sistemi senza pilota, in corso di sviluppo.

Alla difesa aerea contribuiscono anche i sistemi di quinta generazione F-35 statunitensi, sviluppati per missioni di attacco ma in grado di svolgere anche quelle di caccia grazie alla bassa osservabilità, ai sensori e ai missili. La loro diffusione presso le aeronautiche più avanzate in Europa (già in servizio con Italia, Danimarca, Norvegia Olanda, e

Regno Unito, è già stato ordinato da Belgio, Finlandia, Germania, Grecia, Polonia e Svizzera), nella NATO (USA e Canada) e nel Mediterraneo (Israele) e la disponibilità dello stabilimento di Cameri (Novara) consentono di ottimizzare addestramento, interoperabilità e logistica, sia pure con l'incognita dell'affidabilità politico-militare degli USA.

Criticità marcate esistono in campo spaziale, dove la centralità francese, espletata attraverso il suo controllo sostanziale dell'ESA, si è tradotta nello sbilanciamento verso i programmi satellitari scientifici o civili, il sostegno all'ormai anacronistico vettore gigante Ariane 6 e, in generale, una gestione elefantica e lentissima. Nonostante alcune capacità pregiate, come i satelliti radar da osservazione italiani della famiglia Cosmo e il vettore leggero Vega, il risultato è un'ampia dipendenza dagli USA e, peggio ancora, da società private di dubbia affidabilità politica (o, se si preferisce, guidate da soggetti difficilmente controllabili, come Elon Musk). Data l'importanza trasversale dello spazio per la difesa, è dunque vitale una decisa accelerazione.

Negli altri ambiti l'industria aerospaziale europea offre una vasta gamma di capacità, anche di punta, sia pure a macchia di leopardo. Grazie all'International Flight Training School, iniziativa mista pubblico-privato tra Aeronautica Militare italiana e Leonardo, vi è una leadership assoluta nell'addestramento avanzato, che oltre a riempire un'esigenza formativa contribuisce a creare mentalità comuni tra ufficiali che nel prosieguo della carriera saranno certamente chiamati a operare insieme. Nel trasporto militare coe-



sistono capacità strategiche (Airbus A400M) e tattiche (Leonardo C-27J), ma manca la fascia media. Per il rifornimento in volo è largamente utilizzato l'Airbus A330 MRTT, ma il pattugliamento marittimo è affidato a piattaforme piuttosto basiche (ATR72) o in via di sviluppo (su base A320/A321). Per le missioni riconducibili all'ambito elettronico, vi sono buone capacità nel segmento più basso (Saab GlobalEye, installabile su diverse piattaforme) ma per quelli superiori è giocoforza ricorrere fuori UE. Nei sistemi a pilotaggio remoto, i riferimenti sono ancora prevalentemente extra-UE. Quattro nazioni stanno sviluppando l'EuroMALE, bimotore turboelica da 11 tonnellate con oltre 24 ore di autonomia, ma per le categorie inferiori mancano forti protagonisti europei. Benché al momento ancora generico nei contenuti tecnici, l'annuncio di una alleanza tra Leonardo e Baykar, azienda turca assunta a notorietà mondiale grazie al successo dei droni Baykar TB2 impiegati dall'Ucraina, è indicativa del ritardo in tale campo in forte sviluppo.

### La dimensione cyber

Dopo terra, mare, cielo e spazio, il *cyber* è il quinto dominio della difesa e sicurezza. A differenza degli altri, è un dominio artificiale, che si è venuto costruendo in parallelo allo sviluppo da parte dell'uomo delle tecnologie e infrastrutture informatiche. Secondo la definizione del Dipartimento della Difesa statunitense, si tratta di «Un dominio globale all'interno dell'ambiente informativo, costituito dalle reti interdipendenti di infrastrutture di *Information Technology* e dei dati residenti, comprese Internet, le reti di telecomunicazioni, i sistemi di computer, e

i processori e controllori interni.» Pur possedendo un'importante impronta fisica – si pensi alle dorsali sottomarine in fibre ottiche –, il *cyber* è privo di confini fisici, geografici o politici ed è trasversale a tutti gli altri domini.

In pratica, la crescente dipendenza dai dati delle società avanzate si traduce in una nuova vulnerabilità, in quanto interferire con la loro produzione, elaborazione e distribuzione consente di rallentare, disabilitare o deviare capacità essenziali per il funzionamento. Di converso, il *cyber* risulta particolarmente attrattivo per gli attori malevoli, in quanto offre una molteplicità di possibilità di attacco, con una pluralità di sistemi anche di costo modesto ma soprattutto perché anonimo o di difficile attribuzione.

Il dominio *cyber* solleva importanti questioni di sovranità, tanto sotto il profilo della capacità industriale quanto del rapporto tra i ruoli pubblico e privato. Che si tratti di ottica nazionale o europea, sono cruciali le scelte in materia di gestione e progettazione, la proprietà di reti e centrali (compresa la questione delle *back door* mantenute dai fornitori, per conto proprio o di Stati esteri, come richiesto dalla normativa cinese), le politiche di istruzione e formazione, l'eterno dilemma tra il ricorso a strutture interne (il cd. *make*) o esterne (*buy*). Quest'ultima opzione schiude ulteriori variabili, a partire dalla nazionalità (o dall'effettivo controllo sulla società fornitrice) e dalla struttura del rapporto (fornitura o partnership), fino ai poteri straordinari dello Stato (cd. *golden share*) sui soggetti privati nei settori dichiarati d'interesse strategico.



Oltre alla simbiosi tecnologica, il *cyber* condivide con la difesa aerea due caratteristiche essenziali. La prima è la brevità dei tempi di reazione, che nel *cyber* possono essere quasi inesistenti; la seconda, la difficoltà di distinguere tra difesa e offesa. Come la storia militare attesta, la miglior difesa aerea consiste nel distruggere preventivamente la capacità offensiva avversaria. Nel *cyber*, la difesa richiede comunque la capacità di penetrare nel sistema avversario, cosa di fatto indistinguibile da un attacco.

### Gli aspetti industriali

L'importanza operativa dell'aerospazio si rispecchia necessariamente nella dimensione tecnologica, in termini tanto di livelli qualitativi quanto di capacità industriali. Da un lato, la ricerca e sviluppo delle tecnologie più diverse (per intenderci: dai semiconduttori ai processi produttivi, dai propulsori ai satelliti, e chi più ne ha più ne metta); dall'altro, catene di fornitura certe, produzione stabile, quantitativamente adeguata e aumentabile velocemente in caso di necessità. Con buona pace dei nostalgici dell'economia pianificata, concentrare conoscenze e produzione in poche grandi strutture non solo si traduce in minore efficienza (come per ogni monopolio od oligopolio) ma riduce l'innovazione (per via della mancanza di competizione) e la resilienza. In altre parole, in tempo di pace la linea di montaggio finale unica per un dato prodotto (poniamo il caccia Rafale) può dare un vantaggio economico ma linee molteplici (come le quattro del concorrente Eurofighter) evitano il blocco in caso di crisi (non solo militare: si pensi a uno sciopero, un disastro naturale o persino lo sganciamento dall'UE).

A tali considerazioni bisogna aggiungere l'insostenibilità politica della distribuzione asimmetrica di costi e benefici. Anche senza le leggendarie rigidità del *juste retour*, è evidente che la ricerca di maggior efficienza economica non può tradursi nell'escludere alcuni Paesi dagli ambiti di punta, con ciò precludendo loro anche le tradizionali ricadute civili delle tecnologie militari. In tal senso, non sarebbe possibile compensare la partecipazione economica allo sviluppo e mantenimento della difesa comune con l'assegnazione di commesse per la confezione di uniformi o la manifattura di scarponcini. Tra l'altro, la mancanza di meccanismi soddisfacenti per equilibrare le diverse variabili in gioco consentirebbe alla propaganda – magari eterodiretta – di presentare la difesa comune come strategia di monopolio industriale da parte di un Paese o gruppo di Paesi, a scapito degli altri.

Più che il modello Airbus o ESA, ai quali il gigantismo di marca francese ha imposto fallimenti quali il quadrimotore civile A380 e i razzi Ariane 6, appaiono dunque più produttivi quelli di MBDA o Eurofighter, caratterizzati da maggior condivisione delle scelte strategiche. Questo perché le implicazioni politiche e di sicurezza sono forse più importanti delle scelte industriali. Così, per esempio, per essere efficiente l'integrazione richiede di eliminare le sovrapposizioni, con ciò spingendo una distribuzione delle competenze tra gli attori. Allo stesso modo, in particolare in campo militare, non solo la definizione dei requisiti avviene in funzione del tipo di sfide di sicurezza da affrontare (e dunque postula una visione comune) ma soprattutto la creazione di una



dipendenza reciproca richiede la garanzia di una solidità di rapporto a tempo indeterminato.

Nella costruzione della futura capacità industriale europea appare pertanto necessario garantire tre pilastri di effettiva esigenza operativa, di condivisione tecnologica e di resilienza produttiva.

### Conclusioni

Mettendo sul tavolo la necessità di una difesa comune, la Commissione europea ha il merito di aver rotto un tabù basato sul duplice assunto della natura essenzialmente pacifica ed economicistica delle relazioni internazionali e dell'eterna disponibilità degli Stati Uniti a proteggere a spese proprie l'Europa. In compenso, proprio perché la politica estera e di sicurezza è sostanzialmente esterna alle competenze, il programma *ReArm Europe* (poi, con un certo ottimismo, *Preparedness 2030*) presenta il fortissimo limite di aver ipotizzato un volume di risorse prima di definire e prioritizzare le minacce ed individuare le strutture decisionali e di comando attraverso le quali affrontarle.

Quale che possa esserne la cornice politica, l'aerospazio e il *cyber* ad esso così vicino rappresentano, per la loro centralità in qualunque architettura di sicurezza e difesa e le sue grandi sfide tecnologiche, l'architrate e il primo passo della costruzione di una capacità di difesa europea non solo nel senso geografico ma di una visione comune delle minacce e del modo di rispondervi nell'interesse della tutela della libertà, dei diritti e del benessere dei cittadini.

Come negli ultimi mesi hanno ricordato le polemiche sui contratti miliardari per Starlink, oggi per la dimensione aerospaziale l'Europa dipende largamente dagli Stati Uniti. Non tanto per le singole piattaforme – già 40 anni fa l'Eurofighter fu immaginato senza una sola vite americana – ma per la cornice che le inquadra e il collante che le tiene insieme. Traducendosi sostanzialmente in un ridisegno della ricerca e della produzione avanzate per un orizzonte pluridecennale, le implicazioni industriali e sociali della difesa europea contengono pertanto un livello di complessità da non sottovalutare, come non mancarono di sollevare gli esponenti italiani del settore in occasione del dibattito sulla Comunità Europea di Difesa del 1953. In un certo senso, la relativa novità dello spazio, almeno in termini militari, e l'assoluta novità del *cyber* potrebbero in qualche modo facilitare la costruzione di capacità sin dall'inizio comuni, evitando la faticosa composizione e redistribuzione di interessi e competenze ben affermate a livello nazionale.

È evidente che la pura acquisizione di mezzi non è equivalente a una effettiva capacità di difesa, per la quale occorre creare anche quelli politici per attivarla e quelli militari per pianificarla e, in caso di necessità, gestire le operazioni. Tuttavia, anche a fronte di queste criticità, il corretto inquadramento delle priorità essenziali di uno strumento difensivo comune consentirebbe di allineare le capacità nazionali ancor prima della costruzione dei corrispondenti strumenti di governance, venendone a realizzare la dimensione tecnica abilitante e pronta all'attivazione.

# SIAMO AL PIANO TERRA, MA DALLE NOSTRE FINESTRE RIUSCIAMO A VEDERE TUTTO IL MONDO.

SVILUPPIAMO DA SEMPRE ATTIVITÀ  
INTERNAZIONALISTICHE PER FAVORIRE  
L'INCONTRO TRA POPOLI E CULTURE.

## SOSTIENICI CON IL 5X1000

SOSTEGNO DEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE ISCRITTI NEL RUNTS DI CUI ALL'ART. 46, C. 1, DEL D.LGS. 3 LUGLIO 2017, N. 117, COMPRESSE LE COOPERATIVE SOCIALI ED ESCLUSE LE IMPRESE SOCIALI COSTITUITE IN FORMA DI SOCIETÀ, NONCHÉ SOSTEGNO DELLE ONLUS ISCRITTE ALL'ANAGRAFE

FIRMA

Codice fiscale del beneficiario (eventuale)

97267510150

FONDAZIONE  
**CRAXI**  
Ente del Terzo Settore



# PROSPETTIVE E LIMITI DELL'INDUSTRIA DELLA DIFESA

di Michele Nones

Il sistema della difesa può essere rappresentato da un triangolo ai cui vertici stanno le autorità politiche (Parlamento, Governo, Ministro della Difesa), le Forze Armate e le Imprese e i Centri di ricerca. Ai primi spetta indicare quali sono gli obiettivi del Paese in campo politico-militare e attribuire le conseguenti risorse finanziarie, ai secondi pianificare-organizzare-gestire lo strumento militare e ai terzi assicurare la massima sovranità tecnologica e industriale compatibilmente con le condizioni del mercato. Come tutti i sistemi efficienti si deve trovare un punto di equilibrio e lo si deve mantenere nel tempo. L'esercizio è particolarmente difficile per i Paesi europei perché ormai da decenni è emerso chiaramente che nessuno era più in grado di sviluppare da solo, tecnologicamente e industrialmente, i principali equipaggiamenti necessari alle proprie Forze Armate, se non in pochissimi segmenti, per di più in progressiva diminuzione. E anche nei casi in cui questo sarebbe stato teoricamente possibile, il limitato numero di esemplari realizzabili avrebbe portato a costi fuori mercato sia nella fase di produzione sia in quella di mantenimento e aggiornamento. Ancora di più, questa ipotesi avrebbe comportato una forte disomogeneità delle Forze Armate europee accentuandone il differenziale di efficienza rispetto a quelle delle potenze globali o regionali con cui ci si deve ormai confrontare. Dal punto di vista militare

questa diversificazione degli equipaggiamenti è un *vulnus* gravissimo nelle effettive capacità operative perché comporta che in ogni operazione congiunta c'è un extra impegno e costo nel dover garantire il supporto logistico e la manutenzione di un numero maggiore di mezzi. E questa limitazione si verifica anche nella pianificazione e gestione delle operazioni. Il confronto con gli Stati Uniti è impietoso: i loro sistemi principali sono 30, quelli europei 160. Da questo punto di vista l'interoperabilità (ovvero la capacità di dialogo dei diversi sistemi) è solo un palliativo della comunanza (ovvero l'utilizzo degli stessi sistemi) di cui godono le Forze Armate delle potenze globali e regionali con cui ci dobbiamo confrontare o con cui vogliamo collaborare. Basti pensare che in passato vi sono stati casi in cui gli Stati Uniti hanno preferito escludere la partecipazione di alcuni alleati dalle operazioni sul campo per non appesantirne la gestione e non aumentarne i rischi connessi.

A livello istituzionale il sistema della difesa europea è messo anche peggio. Il Parlamento ha poteri limitati e solo quest'anno è stata finalmente istituita una Commissione specifica per la Difesa. Solo lo scorso anno, con l'entrata in campo della nuova Commissione, è stato nominato un Commissario per l'Industria della Difesa e lo Spazio che, però, ha competenza solo su quest'area. Sul piano politico vi è l'Alto Rappresentante per la Politica estera e di Sicu-



## I rischi della frammentazione europea

Dopo aver rischiato di soccombere per la fame di difesa e sicurezza, oggi l'Unione Europea rischia di finire soffocata dall'indigestione. Il rapido e scoordinato aumento della spesa degli Stati membri per nuovi equipaggiamenti militari rischia di innescare una serie di pericolose conseguenze:

- Non trovando un'offerta adeguata a livello nazionale od europeo, finirà col prendere la strada di acquisti extra-europei contrastando l'obiettivo di una maggiore sovranità tecnologica e industriale del Vecchio Continente.
- In ogni caso una domanda sbilanciata rispetto all'offerta produce, e lo sta già facendo, un incremento artificiale dei prezzi. Di conseguenza, per raggiungere gli stessi obiettivi capacitivi bisognerà aumentare le risorse finanziarie disponibili. In questa spirale perversa l'incremento della quota del PIL destinato alla difesa che rischia di essere eroso dall'aumento dei prezzi.
- Questa soluzione rischia di danneggiare lo sforzo delle imprese europee per aumentare le proprie capacità produttive e lo stesso ingresso di nuovi fornitori europei. Potrebbe persino disincentivare nuovi investitori e nuovi investimenti volti a migliorare l'innovazione tecnologica di processo e di prodotto.
- La saturazione del Mercato Europeo con equipaggiamenti dell'attuale generazione, anche nel caso fossero europei e a maggior ragione se extra-europei, rischia di rallentare l'entrata in servizio di sistemi di nuova generazione perché di fatto all'inizio del nuovo decennio ce ne saranno molti

rezza nelle cui competenze rientrano l'Agenzia Europea della Difesa e il Comitato militare dell'UE e il relativo staff militare, oltre all'EPE, l'*European Peace Facilities* con cui vengono gestiti i finanziamenti nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune. Va, infine, ricordato che per quanto il processo di integrazione europea nel campo della difesa sia ancora molto arretrato, l'interdipendenza fra gli Stati è già abbastanza forte (sul piano finanziario e su quello tecnologico e industriale) per condizionare le scelte nazionali. Questo significa che il punto di equilibrio del sistema di difesa nazionale va cercato tenendo conto dei condizionamenti che derivano dal punto di equilibrio (o, sarebbe meglio dire, squilibrio) del sistema di difesa europeo.

Su questo contesto sta intervenendo negli ultimi tre anni un nuovo fattore dirompente: la minaccia russa dentro il continente europeo e la necessità di incrementare le spese per la difesa al fine di poter esercitare una più efficace deterrenza o, nel caso fallisse, tutelare la popolazione, il territorio e la libertà dei Paesi europei e dell'Unione in cui si sono organizzati. L'Europa, come è da tutti riconosciuto, è arrivata a questo appuntamento della storia molto impreparata e, a prescindere dalle sue responsabilità, deve oggi recuperare il troppo tempo perso. Ma non può e non deve dimenticare il poco che si è fatto e il tanto che, invece, non si è riusciti a fare per mancanza di volontà collettiva o, in alcuni casi, per la responsabilità di alcuni partner. Tener presente il passato, soprattutto, quello recente è indispensabile per non sprecare anche questa opportunità, compiendo scelte che nel medio periodo potrebbero crearci più problemi di quelli che oggi sembrano poter risolvere.



appena entrati in servizio. Questo rischia di danneggiare lo sforzo in corso nei nuovi progetti di ricerca e sviluppo finanziati o co-finanziati dalla Commissione europea che, in aggiunta, potrebbero favorire l'adozione di comuni equipaggiamenti per lo meno fra i Paesi partecipanti e, se il loro impiego fosse opportunamente incentivato da nuovi finanziamenti europei, potrebbero diventare il riferimento anche per altri Paesi europei.

- Scelte troppo nazionali, bene che vada, potrebbero portare ad una ri-nazionalizzazione degli equipaggiamenti in servizio e male che vada favorirebbero i competitori extra-europei con potenziali implicazioni anche sul mercato internazionale. Ma, soprattutto, aumenterebbero il ventaglio degli equipaggiamenti in servizio nelle Forze Armate europee, portando ad un risultato che rappresenta esattamente il contrario di quello auspicato e limitando irreparabilmente le capacità europee di sicurezza e difesa.
- La dispersione dei finanziamenti europei ottenuti a debito dal programma SAFE contrasta con la necessità di avviare, invece, un paio di grandi programmi comuni europei che richiederebbero ingenti risorse, come un sistema antimissile e un sistema satellitare di comunicazione che renderebbero l'Europa più sicura e che nessuno Stato membro potrebbe realizzare da solo e nemmeno in partnership con pochi altri. Una simile scelta darebbe, inoltre, un chiaro ed efficace messaggio ai cittadini europei sull'utilità, se non indispensabilità, di una maggiore integrazione europea.
- L'allargamento dei mercati nazionali sta spingendo i grandi gruppi europei ad af-

frontare con minore impeto e convinzione l'indispensabile processo di concentrazione (nei settori ancora troppo "nazionali") attraverso fusioni/accorpamenti, *joint-venture*, partecipazioni, fusioni, indispensabile per poter competere sul mercato internazionale dove molti concorrenti hanno dimensioni superiori (non solo americani, ma anche inglesi, cinesi, russi, sud-coreani).

- L'auspicato aumento delle capacità industriali in tempi ragionevoli presuppone una semplificazione delle attuali procedure autorizzative e di certificazione dei nuovi impianti (e a maggior ragione di eventuali nuovi siti) e questo impatta, per lo meno in parte, anche sulle normative ambientali nazionali ed europee.

Per tutte queste ragioni sarebbe auspicabile che le Istituzioni europee insieme agli Stati membri (e, in particolare, quelli maggiori, più coinvolti direttamente in questo campo e, per altro, quelli che più rischiano le conseguenze negative sopra indicate) intervenissero nel prossimo futuro per correggere il tiro e avviare le necessarie iniziative per rafforzare seriamente le prime indispensabili iniziative comuni europee volte ad aumentare la deterrenza e la resilienza nel campo della difesa e della sicurezza.

### Un'industria europea più forte al servizio delle Forze Armate europee

La riorganizzazione e ristrutturazione dell'industria europea resta, comunque, un obiettivo strategico per l'Unione Europea se si vogliono davvero aumentare le capacità di difesa e sicurezza europee e teoricamente può essere raggiunto nell'arco di questo decennio, ma a



due condizioni: primo, deve esserci una forte volontà dei decisori politici che, a sua volta, può essere condizionata da quella dei vertici militari; secondo, devono essere adottate nuove coraggiose iniziative comuni per favorire questo processo, rendendolo per certi versi una strada obbligata e, per altri, incentivandolo direttamente e indirettamente.

Per non essere velleitaria, alla luce delle tendenze sovraniste di alcuni Stati membri e del diverso grado di "disponibilità" di molti altri, questo percorso non può che essere previsto e affrontato inizialmente solo da un ristretto numero di Stati membri che siano pronti fin d'ora ad affrontare gli inevitabili ostacoli, resistenze e costi politici, sociali, economici.

Lo strumento iniziale molto difficilmente potrebbe essere quello della cessione di una parte di sovranità alle istituzioni europee (che, ad oggi, non hanno le competenze necessarie, ma, soprattutto, non hanno risolto il problema della loro governance, minato alla base dal meccanismo dell'unanimità e dalla limitazione di competenze insito nei Trattati, e che, bene che vada richiederà molti anni per essere sanato).

Più credibile è, invece, l'ipotesi di un iniziale accordo fra alcuni Stati membri che potrebbero decidere di condividere fra loro una parte della loro sovranità attraverso una vera ed efficace cooperazione strutturata permanente che, stabilendo chiaramente i suoi obiettivi e la relativa area di applicazione, consenta di selezionare i partecipanti sulla base del principio *willing and able* dove conterebbe la volontà politica e militare, ma anche la capacità di contribuire effettivamente sul piano economico, tecnologico e industriale. Su queste basi la discriminazione non sarebbe sogget-

tiva, ma, soprattutto, oggettiva. E resterebbe aperta a successive adesioni quando nuovi partner potessero dimostrare di aver maturato i requisiti necessari. Per garantire un accettabile equilibrio fra i partecipanti, al di là di un'adeguata governance istituzionale e politica, il principio di riferimento potrebbe essere quello dell'interdipendenza basata sulla specializzazione tecnologica e industriale. I futuri sistemi d'arma dovrebbero essere realizzati attraverso programmi di collaborazione che portino a specializzare progressivamente le imprese e i Paesi dove operano in modo che complessivamente aumenti l'interdipendenza o negli apparati e sottosistemi o negli stessi sistemi. In questo modo ciascun Paese diventerebbe indispensabile allo sviluppo e al mantenimento di determinate capacità tecnologiche e industriali e questo rappresenterebbe la sua "assicurazione" rispetto alla perdita di altre. E tutti insieme risulterebbero indissolubilmente legati nel possedere per lo meno una parte delle capacità militari comuni. In quest'ottica va tenuto presente che lo sviluppo dei sistemi di sistemi, delle operazioni multi-dominio, della velocità e della traiettoria dei sistemi di attacco, oltre a molti altri cambiamenti, rendono ormai estremamente debole per ogni Paese europeo la credibilità di una capacità di difesa e deterrenza prevalentemente nazionale. E nel nuovo scenario internazionale delineatosi con la presidenza Trump la solidarietà politica e militare transatlantica sta scricchiolando pericolosamente. Di qui la necessità per l'Europa, o per lo meno per i Paesi più volenterosi, di assumere una nuova postura basata sullo sviluppo di una più forte capacità di difesa e sicurezza in tutti i contesti: dentro l'Alleanza Atlantica, dentro l'Unione Europea e dentro una nuova iniziativa intergovernativa



fra gli Stati membri volontari. Va da sé che, essendo alleati e partner europei, dovranno rispettare gli impegni e gli accordi già stipulati in quei contesti (in particolare le normative e regolamentazioni europee riguardanti il funzionamento del mercato, sia sul fronte della domanda che dell'offerta).

L'obiettivo di una maggiore concentrazione industriale europea nel campo dell'aerospazio, sicurezza e difesa può essere perseguito con due approcci: utilizzando la leva della domanda e/o quella dell'offerta in termini diretti o indiretti.

Domanda e offerta sono due facce della stessa medaglia, il mercato. Sono, quindi, inevitabilmente connesse: ogni intervento su un lato ha inevitabili conseguenze sull'altro. Serve, di conseguenza, una strategia complessiva e un monitoraggio continuo degli effetti prodotti, in modo da poterne trarre i massimi benefici limitandone ogni danno collaterale.

L'intervento sulla domanda non può che passare per una gestione collettiva e progressivamente crescente di programmi comuni di ricerca e sviluppo, acquisizione, addestramento, manutenzione e aggiornamento. Nella stessa ottica dovrebbe essere gestita la vendita a Paesi terzi sia di sistemi nuovi sia di quelli inizialmente prodotti per i Paesi partecipanti e per farlo efficacemente è inevitabile costruire un clima di forte reciproca fiducia che consenta di affidare la responsabilità, di volta in volta, ad un singolo partecipante senza ulteriori limitazioni. È un tema ineludibile perché, fino ad ora, troppo spesso i programmi di collaborazione hanno incontrato serie difficoltà nel trovare sbocco sul mercato internazionale (a volte arrivando persino a una competizione fra i Paesi partecipanti).

L'intervento sull'offerta può essere riconducibile schematicamente a due tipologie di approccio: *top down o bottom up*. Il primo "dirigista", in cui i decisori politici intervengono attivamente per condizionare direttamente il processo di concentrazione industriale (in quanto "azionisti" o *stakeholder* particolarmente influenti). Non va dimenticato, a questo proposito, che alcuni importanti Stati europei sono anche azionisti (spesso di riferimento) di grandi gruppi transnazionali della difesa. Il secondo "di mercato", in cui i decisori politici creano condizioni più favorevoli in modo che il processo si possa sviluppare in una logica di efficienza industriale basata sulla competitività. In quest'ottica possono essere utilizzati molteplici strumenti normativi e regolamentari affinché le strategie industriali possano essere attuate senza eccessivi "lacci e laccioli". È il caso della libera circolazione di prodotti e persone, della libera competizione per la fornitura di equipaggiamenti e servizi, della tutela delle informazioni classificate, del controllo sugli investimenti esteri, sulle esportazioni, sulle certificazioni, sulla localizzazione degli impianti, del regime fiscale societario, delle garanzie sulla sicurezza degli approvvigionamenti, solo per citare le maggiori criticità che presenta la costruzione di un Mercato comune della difesa.

Quest'ultima strada sembra oggi, nuovamente, la più promettente. Si deve costruire un mercato "virtuale" in cui le imprese possano muoversi come se operassero su un mercato unico, anche se, per certi aspetti giuridici, dovranno continuare a fare riferimento alle competenti autorità nazionali.



## Dal passato un insegnamento per il futuro

In quest'ottica si dovrebbe riconsiderare l'esperienza maturata nel quinquennio 1998-2003 iniziata con la firma a Farnborough nel luglio 1998 di una Lettera di Intenti sulle "Misure per facilitare la ristrutturazione dell'industria europea della difesa" fra i sei principali Paesi dell'Unione Europea (Francia, Germania, Italia, Regno Unito, Spagna, Svezia). Per una fortunata coincidenza vi erano contemporaneamente in quel periodo governi responsabili, con autorevoli ministri della Difesa (fra cui Richard, Ruhe, Robertson e il compianto Andreatta), tutti convinti che, per rafforzare l'integrazione europea e poter competere e collaborare con i giganti americani, fosse necessario costruire anche qui dei grandi gruppi che, necessariamente, avrebbero dovuto essere transnazionali. Una comune visione strategica che permise di arrivare a questo risultato nel giro di pochi mesi. Nonostante elezioni e cambiamenti di governo e ministri (fra cui Mattarella al posto di Andreatta), il seme era stato ormai piantato e così germogliò dando vita ad un Trattato internazionale siglato sempre a Farnborough nel luglio 2000, l'Accordo Quadro "relativo alle misure per facilitare la ristrutturazione e le attività dell'industria europea della Difesa" (chiarendo fin dal titolo che l'obiettivo era quello di migliorare le capacità tecnologiche e industriali europee).

Vi fu, quasi trenta anni orsono, l'intuizione politica che bisognava cominciare a promuovere la costruzione dell'Europa della Difesa partendo dal mercato e dalle sue regole, creando una "bolla" transnazionale in cui le imprese potessero diventare più forti ed efficienti. Il risultato sarebbe stato, seppur gra-

dualmente, una competizione ad armi pari in cui avrebbero vinto le migliori imprese, inevitabilmente diluendo la loro identità nazionale in una più ampia identità transnazionale europea. E, questo, avrebbe reso necessario, sul fronte della domanda, un forte coordinamento delle politiche di difesa (comprendendo tutte le aree di regolazione del mercato di responsabilità nazionale).

Tutti erano, infatti, consapevoli che l'industria dell'aerospazio, sicurezza e difesa opera per definizione su un mercato controllato dallo Stato che ne è il principale cliente ed è il "regolatore" di questo mercato (definizione dei requisiti degli equipaggiamenti, finanziamenti a ricerca e sviluppo, controllo e sostegno delle esportazioni anche attraverso accordi governo-governo, controllo degli investimenti esteri, tutela della sicurezza delle informazioni, ecc.).

La forte spinta politica si esaurì rapidamente nel confuso e frastagliato quadro politico dei Paesi coinvolti e della stessa Unione Europea. La ratifica del Trattato avvenne, per responsabilità italiana, solo nel 2003 (a causa dei timori ancestrali di una parte della nostra classe politica che le conseguenti modifiche da apportare alla Legge 185 del 1990 per consentire una gestione collettiva delle esportazioni militari nei casi di programmi di collaborazione intergovernativa o industriale, nascondesse una fantomatica volontà di liberalizzazione; cosa che nei ventidue anni successivi si è dimostrato essere una clamorosa falsità). Purtroppo, in buona fede si era accettato che l'entrata in vigore del Trattato avvenisse solo con la ratifica di tutti e sei i partecipanti e così, nell'attesa del ritardatario italiano, alla fine l'iniziativa si arenò, anche perché qualcuno, nel frattempo,



European Defence Agency EAT'14 DV Day - Fonte Flickr

si illuse che sarebbe stato possibile o più facile procedere sul piano comunitario invece che su quello intergovernativo (e per di più al di fuori dai Trattati). Purtroppo, così non è avvenuto, per lo meno fino ad ora. Le aree previste dall'Accordo Quadro hanno, comunque, mantenuto tutta la loro attualità: sicurezza degli approvvigionamenti, procedure di trasferimento e di esportazione, sicurezza delle informazioni classificate, ricerca e tecnologia nel settore della difesa, trattamento delle informazioni tecniche, armonizzazione dei requisiti militari, tutela delle informazioni sensibili a livello commerciale. Questo è ancora oggi il perimetro della collaborazione europea che si deve realizzare sia in termini di mercato sia in termini di partecipanti perché il Regno Unito resta sempre un partner europeo indispensabile.

Da qui si potrebbe, quindi, ripartire con la consapevolezza che gli stessi sei Paesi (trovando una soluzione giuridica alle conseguenze della *Brexit*) rappresentano, insieme alla Polonia, il 90 per cento delle capacità tecnologiche e industriali europee. Essendo

un Trattato internazionale di cui proprio il Regno Unito è il "depositario", potrebbe essere più facile rivederlo e adeguarlo ai cambiamenti intervenuti e alle nuove esigenze che non partire da zero. Ovviamente si dovrebbero considerare anche gli impegni assunti con il trattato di Lisbona del 2007, la Posizione Comune sul controllo delle esportazioni militari del 2008, le due Direttive europee del 2009 sugli acquisti nei settori della difesa e della sicurezza e dei trasferimenti intracomunitari di prodotti per la difesa, la costituzione dell'EDA-*European Defence Agency* nel 2014, il Regolamento sul controllo degli investimenti esteri del 2019, l'avvio del programma europeo di ricerca e sviluppo EDF-*European Defence Fund* nel 2021 e le più recenti iniziative nell'ambito di *ReArm Europe/Readiness 2030* (in cui è compresa SAFE). Ancora una volta serve, però, una forte volontà politica per riprendere la strada adattandola ai cambiamenti intercorsi. La soluzione non è nelle mani dei tecnici (né a livello militare e diplomatico né a livello industriale), ma prima di tutto in quelle dei ministri e dei governi.

# LE UNICHE BORSE CHE PORTANO I NOSTRI GIOVANI, SONO QUELLE DI STUDIO.

AIUTIAMO GLI STUDENTI NEL LORO PERCORSO DI FORMAZIONE E RICERCA.

## SOSTIENICI CON IL 5X1000

SOSTEGNO DEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE ISCRITTI NEL RUNTS DI CUI ALL'ART. 46, C. 1, DEL D.LGS. 3 LUGLIO 2017, N. 117, COMPRESSE LE COOPERATIVE SOCIALI ED ESCLUSE LE IMPRESE SOCIALI COSTITUITE IN FORMA DI SOCIETÀ, NONCHÉ SOSTEGNO DELLE ONLUS ISCRITTE ALL'ANAGRAFE

FIRMA

Mario Rossi

Codice fiscale del beneficiario (eventuale)

97267510150



# L'EVOLUZIONE DELLA POLITICA DI IMPIEGO DELLE FORZE ARMATE ITALIANE

di Matteo Mazziotti di Celso e Viola Petrelli

Il modello italiano di impiego delle Forze Armate, sia sul territorio nazionale che all'estero, costituisce un caso peculiare nel panorama occidentale (Mazziotti di Celso et al., 2025). Ciò che rende peculiare questa politica è la sua marcata proattività: negli ultimi trentacinque anni, ovvero dalla fine della Guerra Fredda, l'Italia ha schierato decine di migliaia di militari in pressoché tutti i principali teatri di crisi a livello globale. Allo stesso tempo, ha impiegato in modo massiccio le sue Forze Armate, in particolare l'Esercito, anche all'interno dei confini nazionali, sia in compiti di soccorso civile sia, soprattutto, con funzioni di supporto alle forze di polizia. Questo articolo ricostruisce l'evoluzione della politica italiana di impiego delle Forze Armate dalla fine della seconda guerra mondiale a oggi, con particolare attenzione al periodo successivo alla Guerra Fredda, quando tale politica ha conosciuto una significativa accelerazione. Il testo è articolato in cinque sezioni. La prima analizza la fase della Guerra Fredda. La seconda esamina il periodo 1990-2001, fino alla vigilia della "Guerra al Terrore". La terza approfondisce gli sviluppi tra il 2001 e il 2015. La quarta si concentra sul periodo che va dal 2015 al 2022, segnato dalla centralità crescente del "Mediterraneo Allargato". Infi-

ne, la quinta sezione analizza l'impiego delle Forze Armate italiane dall'inizio dell'invasione russa dell'Ucraina fino a oggi.

## La Guerra Fredda

Durante la Guerra Fredda, l'impiego delle Forze Armate al di fuori dei confini nazionali è stato alquanto limitato. In effetti, dal 1945 al 1989, i militari italiani hanno condotto solamente dieci missioni all'estero, peraltro impiegando un numero contenuto di unità. L'operazione più importante è stata la missione *Italcon* in Libano (1982-1984), che rappresentò un momento cruciale per le Forze Armate italiane, in quanto segnò il loro primo impiego significativo all'estero dopo la seconda guerra mondiale. In un contesto complesso e violento, il contingente italiano si distinse per professionalità e umanità, guadagnò il rispetto delle fazioni locali e della popolazione civile, e inoltre si dimostrò capace di contribuire a missioni di pace internazionali.

Nel periodo della Guerra Fredda, però, il principale impiego dell'apparato militare è stato domestico (Mazziotti di Celso, 2025). Fino all'inizio degli anni '70, le Forze Armate vennero attivate solo sporadicamente: per esempio, nella repressione dell'insurrezione in Alto-Adige (anni '60) e in occasione



dei disordini di Reggio Calabria (1970-1971). Gli interventi più importanti si verificarono durante il decennio che va dal 1971 al 1980, quando le Forze Armate furono impiegate in contrasto al terrorismo interno, sia rosso che nero. L'intervento più rilevante avvenne nel 1978, durante il sequestro Moro, quando diverse migliaia di militari furono schierati a supporto delle forze di polizia, con ampio consenso politico.

Negli anni '80, l'uso interno delle truppe divenne oggetto di sperimentazione, soprattutto nel Mezzogiorno, a fronte dell'aumento dei sequestri di persona ad opera della criminalità organizzata. Pur rimanendo formalmente vietato un impiego diretto in compiti di ordine pubblico, il governo iniziò a testare l'uso dell'Esercito sotto forma di esercitazioni militari, come ad Aspromonte (1988) e poi in Sardegna. In Calabria, l'esperimento ebbe successo: le truppe dissuasero i rapitori e ricevettero ampio consenso locale. In Sardegna, invece, l'accoglienza fu più ostile, a causa del ricordo di passate esperienze negative. Questi esperimenti, seppur limitati e condotti al margine del dibattito nazionale, segnarono una prima svolta nella normalizzazione dell'impiego interno delle Forze armate.

## La prima fase dell'interventismo italiano: 1990-2001

L'intervento italiano nella seconda guerra del Golfo del 1991 segnò un punto di svolta fondamentale nella politica militare nazionale. La partecipazione all'operazione *Desert Storm*, sotto la guida degli Stati Uniti contro l'Iraq di Saddam Hussein, rappresentò l'inizio di un nuovo ciclo di impegni internazionali e avviò

il percorso che avrebbe portato l'Italia a consolidare il proprio ruolo di *peacekeeper* sulla scena globale (Giacomello & Verbeek, 2011). Pochi mesi dopo la fine del conflitto, il ministro della Difesa Rognoni presentò in Parlamento il documento noto come "Nuovo Modello di Difesa", che indicava nella proiezione militare in aree di crisi una risposta coerente all'instabilità dell'epoca post-bipolare. Questo testo tracciava le linee guida di una politica estera più interventista e apriva la strada a un'intensa stagione di missioni all'estero. Tra queste, centrale fu l'operazione *Ibis* in Somalia (1992-1994), che vide le truppe italiane impegnate per la prima volta dal secondo dopoguerra in combattimenti intensi. Tuttavia, il principale teatro operativo degli anni '90 fu rappresentato dai Balcani: l'Italia partecipò a tutte le principali missioni successive alla dissoluzione della Jugoslavia, soprattutto sotto l'egida dell'ONU. Nel 1999, la metà delle operazioni militari italiane si svolgeva in quella regione (Vignoli & Cotichia, 2022). A partire da quell'anno, Roma prese parte anche all'operazione NATO *Allied Force* in Kosovo e partecipò in seguito alla missione KFOR con un ampio contingente.

Parallelamente all'avvio di una nuova fase dell'impiego esterno, i decisori politici italiani aumentarono notevolmente anche l'impiego interno. Negli anni Novanta, le Forze Armate italiane furono attivate sempre più frequentemente sul territorio nazionale con compiti di controllo del territorio e supporto alle forze di polizia. L'evento che segnò l'inizio di questa fase fu l'operazione "Vespri Siciliani", avviata nel luglio 1992, dopo le stragi mafiose in cui persero la vita i giudici Falcone



e Borsellino. L'Esercito fu dispiegato in Sicilia con circa 5.000 unità, autorizzato a svolgere compiti di pubblica sicurezza, come controlli e perquisizioni (Pasqualini e Gay, 1998). Il successo percepito dell'operazione, confermato da alti livelli di consenso popolare, portò al suo prolungamento fino a fine 1998 e alla sua estensione in altre regioni del Sud Italia. Tra il 1993 e il 1997, missioni simili furono replicate in Campania, Calabria, Puglia, Friuli-Venezia Giulia e nella città di Napoli, dove le truppe furono impiegate in supporto alle forze di polizia. I soldati svolgevano funzioni prevalentemente visibili e simboliche, come pattugliamenti e sorveglianza di obiettivi sensibili.

### La “Guerra al Terrore” e gli interventi in Asia (2001-2015)

L'attacco dell'11 settembre 2001 ha inaugurato una nuova fase nella proiezione esterna delle Forze Armate italiane, segnando un cambiamento profondo nelle priorità strategiche del Paese. Il *Libro Bianco della Difesa*, pubblicato nel 2002, interpretava gli attentati come un evento spartiacque per la sicurezza globale, affermava che avevano «definitivamente marcato la nuova realtà della sicurezza planetaria» e sottolineava la necessità di una risposta coesa e determinata al “terrorismo” inteso come “minaccia oscura” (Ministero della Difesa, 2002, p. 11). In tale contesto, l'Italia aderì attivamente alla cosiddetta “Guerra al Terrore”, partecipando con ampie risorse umane e materiali alle missioni a guida statunitense in Afghanistan e Iraq.

Gli interventi in Asia, e in particolare nei due principali teatri operativi di Iraq e Afghani-

stan, hanno rappresentato un passaggio cruciale nella politica militare italiana, sia per la loro durata sia per l'impatto trasformativo che hanno avuto sullo strumento militare. Le missioni in questi contesti sono durate oltre vent'anni e hanno costretto le Forze Armate italiane a confrontarsi con forme di conflitto nuove rispetto agli anni Novanta, caratterizzate da scenari di controinsorgenza e da una conflittualità asimmetrica. Queste esperienze hanno richiesto lo sviluppo di capacità operative avanzate e un rapido adattamento dottrinale. Inoltre, la necessità di agire in stretto coordinamento con gli alleati NATO, spesso dotati di maggiore esperienza in tali operazioni, ha favorito una profonda revisione delle modalità d'impiego e dell'organizzazione interna delle Forze Armate (Coticchia & Moro, 2016).

Oltre a Iraq e Afghanistan, l'Italia ha assunto anche un ruolo rilevante in Medio Oriente con la partecipazione all'operazione *Leonte* in Libano, avviata nel 2006 nell'ambito della missione UNIFIL a guida ONU. Pur trattandosi di un'operazione profondamente diversa da quelle in Asia, per natura e obiettivi – si trattava infatti di una missione di *peacekeeping* tradizionale – essa ha assunto fin da subito una grande rilevanza per l'Italia, sia per l'impegno duraturo sul campo, sia per la leadership esercitata nel comando dell'operazione. Da quel momento, i militari italiani hanno mantenuto una presenza costante nel Paese dei Cedri, confermando nel tempo l'importanza assegnata da Roma a questa missione (Cladi & Locatelli, 2019).

A partire dal 2011, si è aperta una terza fase della politica di proiezione esterna, segnata da una contrazione degli impegni operativi



Fucilieri di marina del San Marco in Libano nel 2006

e da un progressivo riadattamento strategico. Il venir meno della spinta ideologica legata alla “Guerra al Terrore”, la revisione strategica americana espressa con il *pivot to Asia* e l'impatto della crisi economica globale hanno contribuito a una netta riduzione delle missioni militari italiane all'estero (Coticchia & Moro, 2020). Se nel 2001 i contingenti schierati superavano le 9.000 unità, nel 2013 questo numero era sceso a meno di 5.000 (Coticchia & Moro, 2015). Il ritiro si è concentrato principalmente in Afghanistan, mentre in Iraq – dove l'instabilità è riesplorsa con la nascita dello Stato Islamico – l'Italia ha continuato a fornire un contributo significativo attraverso l'operazione *Prima Parthica*, tuttora attiva, come parte della co-

alizione internazionale a guida statunitense. Parallelamente, il deterioramento della situazione in Libia e la crescente rilevanza strategica della fascia sahel-sahariana, hanno spinto Roma a rivalutare le proprie priorità geografiche. Dal 2011 in avanti, l'Italia ha avviato un lento ma deciso processo di ridefinizione della propria postura, ponendo crescente attenzione alla regione che si estende dalla Libia al Golfo di Guinea, passando per il Corno d'Africa e includendo il Sahel. Questo spazio operativo, definito sempre più spesso con il termine di “Mediterraneo Allargato”, è divenuto il perno della strategia di proiezione italiana, nella consapevolezza che le principali sfide alla sicurezza nazionale – terrorismo, traffici illeciti, in-



stabilità statale e crisi migratorie – trovano in quest'area le loro radici più profonde.

Per quanto riguarda l'impiego interno, nel periodo successivo all'11 settembre, mentre cresceva l'impegno militare italiano nei teatri esterni, il ricorso alle Forze Armate per finalità di sicurezza interna continuava a consolidarsi. A partire dal 2001, infatti, e fino al 2006, l'Esercito fu impegnato con circa 4000 uomini a sorveglianza di obiettivi sensibili, come ambasciate, stazioni e infrastrutture critiche, assumendo funzioni prevalentemente dissuasive e di visibilità. Questi interventi mantenevano un carattere straordinario e temporaneo, ma di fatto contribuirono a normalizzare la presenza armata nel contesto urbano. Un momento decisivo fu rappresentato dalla crisi dei rifiuti a Napoli nel 2008, durante la quale il governo Prodi autorizzò l'impiego dell'Esercito per supportare le attività di smaltimento e il ripristino dei servizi essenziali. Dopo le elezioni politiche, il governo Berlusconi lanciò l'operazione

“Strade Sicure”: essa prevedeva il coinvolgimento di circa 3.000 unità, schierate in tutta Italia in supporto alle forze di polizia per il controllo del territorio, la vigilanza a siti sensibili e i Centri di permanenza temporanea per migranti. Tra il 2008 e il 2013, l'operazione fu progressivamente ampliata in termini numerici e geografici, estendendosi a nuove aree urbane e a ulteriori tipologie di obiettivi da presidiare. La partecipazione delle Forze Armate alla sicurezza interna divenne parte integrante dell'architettura nazionale di gestione dell'ordine pubblico. Sebbene inizialmente concepita come risposta emergenziale, “Strade Sicure” si trasformò in un'operazione permanente, seguita con attenzione dall'opinione pubblica e sostenuta da ampi consensi politici.

### La centralità del “Mediterraneo Allargato” (2015-2022)

Anche se già dal 2011 si era delineata una crescente attenzione verso il “Mediterraneo Allargato”, la svolta definitiva nella strategia di difesa italiana si è concretizzata nel 2015, con la pubblicazione di un nuovo *Libro Bianco*, da parte del ministro della Difesa Roberta Pinotti. In questo documento, per la prima volta, il “Mediterraneo Allargato” veniva formalmente designato come area di interesse prioritario per la sicurezza nazionale italiana. Tale spazio, che comprende il Nord Africa, il Sahel, il Corno d'Africa e le rotte energetiche e commerciali verso il Golfo, veniva identificato come il centro di gravità della proiezione esterna del Paese. Il *Libro Bianco* chiariva che l'azione della Difesa in questa regione avrebbe avuto l'obiettivo di affrontare una molteplicità di minacce interconnesse – dal terrorismo jihadista alla criminalità transnazionale, dai flussi migra-



tori irregolari alla protezione degli approvvigionamenti energetici e delle linee marittime di comunicazione – che venivano considerate come sfide dirette alla stabilità e alla prosperità dell'Italia.

L'orientamento strategico espresso nel *Libro Bianco* non si è tradotto in semplici dichiarazioni programmatiche, ma ha avuto effetti concreti sull'allocazione delle risorse e sulla distribuzione delle Forze Armate nei vari teatri operativi. A partire dal 2015, infatti, Roma ha ridimensionato gradualmente la sua presenza militare nei contesti tradizionali come l'Afghanistan e il Medio Oriente, pur continuando a soddisfare gli impegni presi in ambito NATO, in particolare sul fianco est dell'Alleanza. Le truppe italiane hanno infatti partecipato sia allo schieramento del battaglione multinazionale in Lettonia, nell'ambito della *Enhanced Forward Presence*, sia alle missioni di *Air Policing* nei cieli dell'Europa orientale. Contemporaneamente, però, l'Italia ha avviato nuove operazioni terrestri e navali in aree prioritarie del “Mediterraneo Allargato”: missioni di pattugliamento marittimo e di deterrenza nello stretto di Hormuz, oltre a interventi più strutturati in Libia, Niger, Mali e nel Golfo di Guinea.

Questo spostamento geografico si è accompagnato a un'evoluzione qualitativa della natura delle missioni. Nel 2020, l'Italia era impegnata in 15 operazioni simultanee nell'area del “Mediterraneo Allargato”. A differenza delle campagne di controinsorgenza condotte in Afghanistan o delle missioni di *peacekeeping* in Libano e Kosovo, queste operazioni si caratterizzano prevalentemente per il loro profilo di *capacity building*: l'obiettivo principale consiste infatti nell'addestramento, nell'assistenza e

nella consulenza a forze di sicurezza locali. Un ulteriore elemento distintivo è rappresentato dalla cornice giuridica e politica di riferimento. Mentre fino al 2014 la quasi totalità delle missioni italiane si svolgeva all'interno dei mandati delle organizzazioni internazionali di cui Roma è parte – ONU, NATO, UE –, dal 2015 si è registrato un netto aumento delle operazioni bilaterali, negoziate direttamente tra l'Italia e il Paese ospitante. Secondo i dati di Vignoli e Cotichia (2022, p. 455), se nei due decenni precedenti le missioni bilaterali rappresentavano meno del 5 per cento delle operazioni totali, nel 2020 tale quota era salita al 29 per cento, a conferma di una crescente autonomia strategica italiana nelle decisioni relative all'impiego dello strumento militare.

Nel periodo compreso tra il 2013 e il 2022, l'impiego interno delle Forze Armate italiane si è ulteriormente consolidato attraverso il proseguimento e l'ampliamento dell'operazione “Strade Sicure”. Il contingente medio si è stabilizzato intorno alle 7.000 unità, impiegate per la vigilanza di obiettivi sensibili, il presidio di aree urbane e il supporto alle forze di polizia in attività di controllo del territorio. Durante questo decennio, l'operazione ha assunto crescente visibilità e rilevanza pubblica. Il suo dispositivo è stato più volte potenziato in occasione di eventi eccezionali, come i vertici internazionali, emergenze migratorie, o minacce di matrice terroristica. Dal 2015 in poi, a seguito degli attacchi terroristici in Francia e Belgio, la protezione di obiettivi strategici e infrastrutture critiche è stata intensificata anche in Italia, determinando un ampliamento delle pattuglie armate nei centri urbani.

In parallelo, “Strade Sicure” è diventata uno strumento sempre più flessibile per affrontare



una varietà di emergenze interne. Le Forze Armate sono state coinvolte anche nella gestione di crisi non legate direttamente all'ordine pubblico, come dimostrato dal loro impiego durante la pandemia di COVID-19 per la logistica sanitaria, la sorveglianza dei confini e il supporto alla distribuzione dei vaccini. Sebbene il mandato operativo dei militari non sia stato formalmente ampliato, la molteplicità delle funzioni svolte ha reso l'operazione un assetto polivalente della sicurezza interna. Questa normalizzazione dell'impiego domestico ha suscitato un dibattito critico sulle implicazioni di lungo periodo per la distinzione tra difesa e sicurezza, ma, fino al 2022, non ha incontrato significative battute d'arresto, né mutamenti strutturali.

### La politica di impiego dopo la guerra in Ucraina (2022-)

L'attacco su larga scala dell'Ucraina da parte della Federazione Russa nel febbraio 2022 ha riportato in primo piano il fianco orientale dell'Europa nella riflessione strategica dell'Alleanza Atlantica. Come molti altri Paesi membri della NATO, anche l'Italia ha partecipato al rafforzamento della postura di deterrenza e difesa lungo il fronte est dell'Alleanza, contribuendo con l'invio di contingenti militari in Romania, Lettonia e Ungheria, nonché attraverso missioni di Air Policing nei cieli dei Paesi Baltici. Tuttavia, il coinvolgimento italiano in questi contesti non ha determinato una revisione dell'orientamento strategico stabilito negli anni precedenti. Come evidenziano Coticchia e Meijer (2022), la priorità assegnata al "Mediterraneo Allargato" non è stata sostituita da una rinnovata centralità dell'Est Europa, ma ha continuato a rappresentare l'asse fondamentale della politica di proiezione esterna italiana.



Lorenzo Guerini nel 2019

A conferma di questa linea di continuità, nel giugno 2022 l'allora ministro della Difesa Lorenzo Guerini ha presentato pubblicamente la nuova "Strategia di Sicurezza e Difesa per il Mediterraneo". Il documento ribadiva l'impegno dell'Italia a svolgere un ruolo attivo e responsabile nella stabilizzazione del suo quadrante strategico di riferimento, con l'obiettivo di affrontare sfide ibride e multidimensionali che vanno dal terrorismo ai flussi migratori, dalla sicurezza energetica alla competizione geopolitica. La strategia attribuiva un ruolo centrale alla proiezione marittima, alla coope-



razione bilaterale con Paesi africani e mediorientali, nonché al rafforzamento della presenza militare italiana lungo l'intero arco che collega il Nord Africa, il Sahel, il Corno d'Africa e il Golfo di Guinea. La guerra in Ucraina, dunque, ha rappresentato per Roma un contesto in cui riaffermare – piuttosto che ridefinire – la propria postura mediterranea.

Anche sul fronte interno, l'invasione russa e la nuova fase di instabilità internazionale non hanno modificato in maniera sostanziale l'impiego domestico delle Forze Armate. L'operazione "Strade Sicure" è stata nuovamente prorogata e anzi intensificata, mantenendo un contingente stabile di circa 7.000 militari impiegati nel controllo del territorio e nella vigilanza di obiettivi sensibili.

Negli ultimi trentacinque anni, la politica di impiego delle Forze Armate italiane ha subito una trasformazione profonda, sia in termini quantitativi sia qualitativi. A partire dagli anni Novanta, l'Italia è passata da una postura difensiva e territoriale a una proiezione attiva e multilivello, schierando contingenti in numerosi teatri internazionali e rafforzando la propria presenza nel "Mediterraneo Allargato". Le missioni all'estero, inizialmente condotte sotto egida ONU o NATO, si sono evolute verso un crescente protagonismo nazionale, anche attraverso operazioni bilaterali. Parallelamente, il ruolo delle Forze Armate all'interno dei confini nazionali si è stabilizzato in modo strutturale, con l'istituzionalizzazione dell'operazione "Strade Sicure" e il ricorso crescente ai militari per rispondere a emergenze civili, crisi ambientali e gestione della sicurezza urbana.

Alla luce del mutato contesto di sicurezza in Europa, l'Italia è chiamata ad avviare una riflessione profonda sulla propria politica di

impiego delle Forze Armate, sia all'estero che – soprattutto – sul territorio nazionale. Se davvero l'obiettivo politico è quello di rafforzare le capacità di combattimento in scenari convenzionali ad alta intensità, il bilancio costi-benefici delle operazioni svolte finora, potrebbe cambiare radicalmente rispetto alle valutazioni prevalenti degli ultimi trentacinque anni. Mai come oggi è necessaria una riflessione seria, strutturata e fondata su analisi scientifiche – e non solo su percezioni o consuetudini – sulla direzione della politica militare italiana.

#### BIBLIOGRAFIA

- A. CARATI, A. LOCATELLI (2017), «Cui prodest? Italy's questionable involvement in multilateral military operations amid ethical concerns and national interest», in *International Peacekeeping*, 24(1), 86–107.
- L. CLADI, A. LOCATELLI (2019), «Why did Italy contribute to UNIFIL II? An analytical eclectic analysis» in *Italian Political Science Review / Rivista Italiana Di Scienza Politica*, 49(1), 85–97.
- F. COTICCHIA, & M. MAZZIOTTI DI CELSO (2024), *La partecipazione italiana alle missioni internazionali: disciplina e caratteristiche*, Osservatorio Diritti Umani, Politica estera e diritti umani, Quaderni CeSPI-Donzelli.
- F. COTICCHIA, H. MEIJER (2022), *La politica di difesa italiana nel nuovo quadro europeo*, Il Mulino, 2, 96–106.
- F. COTICCHIA, (2015), *The transformation of Italian armed forces in comparative perspective: Adapt, improvise, overcome?* Ashgate Publishing, Ltd.
- F. COTICCHIA, F. N. MORO (2016), «Learning From Others? Emulation and Change in the Italian Armed Forces Since 2001», in *Armed Forces & Society*, 42(4), 696–718.
- F. COTICCHIA, F. N. MORO (2020), «From enthusiasm to retreat: Italy and military missions abroad after the Cold War», in *Italian Political Science*, 15(1), Article 1.
- F. COTICCHIA, A. RUGGERI (2022), *An International Peacekeeper. The Evolution of Italian Foreign and Defence Policy*.
- G. GIACOMELLO, B. VERBEEK (2011), *Italy's Foreign Policy in the 21st Century. The new assertiveness of an aspiring middle power*.
- M. MAZZIOTTI DI CELSO, (2025), *Military policing in advanced democracies: The case of Italy (1992–2024)*, Tesi di dottorato, Università di Genova.
- M. MAZZIOTTI DI CELSO, F. COTICCHIA, J.M. REURE (2025), *Italy's Foreign Military Deployments: Theories, Gaps, and Future Research*, International Peacekeeping.
- M. PASQUALINI, G. GAY (1998), *I Vespri Siciliani. Luglio 1992–Giugno 1998*. Ufficio Storico dello Stato Maggiore dell'Esercito.
- V. VIGNOLI, F. COTICCHIA (2022), *Italy's Military Operations Abroad (1945–2020): Data, Patterns, and Trends*, International Peacekeeping, 1–27.



# IL FATTORE CINA NELLE DINAMICHE DI SICUREZZA EURO-ATLANTICHE

di Mireno Berrettini

**N**egli ultimi trent'anni, la Repubblica Popolare Cinese (RPC) ha giocato un ruolo di primo piano nella ridefinizione degli equilibri globali, imponendosi come attore imprescindibile non solo nella logica delle relazioni economico-commerciali, ma anche nelle sfere della sicurezza e della politica di potenza. All'interno di una più generale crisi dell'ordine egemonico emerso dal conflitto del 1945, i rapporti del triangolo che ha come vertici Stati Uniti, Europa e RPC sono stati sottoposti a forti smottamenti. La relazione tra l'America e il Vecchio Continente, tradizionalmente fondata su legami storici, politici e militari consolidati, ha conosciuto trasformazioni profonde nel momento in cui la RPC è divenuta non solo il principale motore manifatturiero globale, ma anche una potenza con una politica più assertiva. In questo contesto, l'asse transatlantico è stato scosso da una serie di tensioni dovendo ripensare sé stesso a fronte di una duplice sfida: da un lato, il bisogno di coordinarsi nel rispondere alla nuova centralità cinese; dall'altro, le tensioni interne sul modo in cui relazionarsi a Pechino, oscillando tra cooperazione economica e competizione strategica.

Oggi, basta leggere i giornali per avere la chiara percezione di come la rielezione di Donald Trump alla presidenza degli Stati

Uniti d'America e l'avvio di un primo *round* di aumenti dei dazi all'importazione abbiano riportato nelle agende mediatiche internazionali il tema del confronto con Pechino. In parallelo, i posizionamenti mediatici e diplomatici avanzati dagli USA in merito al conflitto in Ucraina, così come a quello in Medio Oriente, hanno alimentato la già profonda perplessità degli europei nei confronti della nuova Amministrazione americana, e degli Stati Uniti in senso lato, come partner affidabile, o perno dell'Ordine mondiale.

Non è la prima volta, anche se la distanza tra le due sponde dell'Atlantico assume oggi una caratura diversa rispetto ad altri precedenti che si possono identificare nel XX secolo.

A ben vedere, negli anni '90 se è vero che tra europei e statunitensi si poteva identificare un approccio comune alla questione cinese, ovvero la possibilità di integrare Pechino nell'Ordine liberale globale puntando sull'adesione della RPC al WTO (2001)<sup>1</sup>, le due sponde dell'Atlantico avevano comunque una diversa modalità di implementazione di politiche. Il Vecchio Continente, e in special modo l'Unione Europea, pur tra molte perplessità e diverse percezioni, si è concentrata sulla dimensione economica e sull'integrazione di un rapporto commerciale che ha fatto della RPC un partner produttivo strategico. Diversa la posizione degli Stati Uniti, che intrecciavano l'ottimismo verso la taumatur-



gia dei mercati con una postura comunque militarizzata in Asia e nel Pacifico, soprattutto dopo la crisi di Taiwan del 1995-1996. Certo, non erano diverse solo le percezioni o i diversi a priori politici che guidavano i partner occidentali verso inclinazioni differenti; a contare erano in particolare le diverse capacità e i differenti *commitments* globali di Washington rispetto a quelli europei.

Negli anni successivi, mentre il Vecchio Continente è stato intento a consolidare i processi di integrazione, anche dal punto di vista spaziale (con gli allargamenti), e a costruire l'identità dell'UE sul concetto di potenza normativa, gli USA hanno progressivamente allontanato la propria attenzione dall'Europa, prima impegnandosi militarmente nella *War on Terror* che aveva epicentro in Medio Oriente, poi concentrandosi via via in modo maggiore sulle dinamiche dell'Asia-Pacifico. Proprio la reazione agli attentati dell'11 settembre aveva creato una frizione tra gli Stati Uniti e quella che gli americani chiamavano la Vecchia Europa, restia ad appoggiare Washington nell'invasione dell'Iraq<sup>2</sup>.

## Il lancio della *Belt and Road Initiative* e i diversi approcci tra UE e USA

Il 2008 è stato un nuovo spartiacque. La crisi globale ha colpito le economie occidentali, mentre la RPC attuò un massiccio piano di stimolo interno e rafforza la propria capacità attrattiva. Le Olimpiadi di Pechino, poi, hanno confermato lo *standing* cinese indicando agli occhi del mondo che sulla scacchiera delle Grandi Potenze c'era da tenere in conto un nuovo attore. Il Vecchio Continente si è rivelato particolarmente fragile in quel

frangente. Alcuni Paesi colpiti dalla crisi del debito sovrano, si sono mostrati particolarmente permeabili alle offerte d'investimento cinesi, in particolare attraverso il progetto della *Belt and Road Initiative* (BRI) lanciato da Pechino nel 2013. Stati come l'Italia, la Grecia o l'Ungheria hanno iniziato a stringere legami privilegiati con Pechino, anche in chiara funzione critica verso le politiche di austerità dell'UE, alimentando però i sospetti di Washington su una possibile "penetrazione" cinese nello spazio euro-atlantico. Tali timori sono stati alimentati dalle titubanze europee ad aderire alla proposta obamiana del *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) che si combinavano, per contro, alla capacità cinese di attrarre capitali del Vecchio Continente, come dimostrato dalla partecipazione europea alla creazione dell'*Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB) nel 2016. Mentre Washington, dunque, metteva progressivamente a fuoco il problema cinese, l'Unione Europea non è riuscita a sviluppare una posizione unitaria. Indirettamente dall'amministrazione guidata da Barak Obama<sup>3</sup>, direttamente da quella di Trump<sup>4</sup>, molto della riflessione strategica USA e dei documenti relativi alla sicurezza di Washington sono stati centrati sulla RPC. In

<sup>1</sup> N. R. LARDY, *Integrating China into the Global Economy*, Brookings Institution Press, Washington 2002.

<sup>2</sup> Si ricordi il classico R. KAGAN, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, Knopf, New York 2003.

<sup>3</sup> M. BERRETTINI, *Verso un nuovo equilibrio globale. Le relazioni internazionali in prospettiva storica*, Carocci, Roma 2017.

<sup>4</sup> M. BERRETTINI, «American (next) Pacific Century? Gli Stati Uniti di Donald Trump alla fine della Great Divergence», in *Quaderni di Scienze Politiche* 12 (2017), pp. 129-157 e «La fine dell'inizio o l'inizio della fine? Le relazioni sino-statunitensi nell'era di Donald Trump», in *Quaderni di Scienze Politiche* 17-18 (2020), pp. 91-116.



particolare, dal 2017 il linguaggio della politica statunitense ha chiaramente identificato nella RPC un competitor su scala globale, tanto che è plausibile considerare quell'anno come ciò che il 1947 ha rappresentato per la Guerra Fredda. La *National Security Strategy* (NSS) del 2017, per esempio, accusava Pechino di «steal US intellectual property valued at hundreds of billions of dollars», considerando la RPC tra «the revisionist powers»<sup>5</sup>. Di tono analogo la *National Defense Strategy* (NDS) dell'anno successivo, nella quale il Dipartimento della Difesa accomunava la Cina alla Russia di «undermining the international order from within the system by exploiting its benefits while simultaneously undercutting its principles and “rules of the road”»<sup>6</sup>.

Sebbene Washington abbia ribadito costantemente anche la necessità di mantenere una relazione positiva, dal 2017 in avanti il tema della competizione strategica tra le due Superpotenze non è più un tabù, nemmeno dal punto di vista del vocabolario<sup>7</sup>. In concreto, gli anni del primo mandato Trump sono stati caratterizzati dalla prima fase di una guerra commerciale che ha segnato la maturazione di una progressiva consapevolezza statunitense della dimensione strategica delle relazioni economico-commerciali con Pechino. Non è certamente un caso se progressivamente siano stati coinvolti settori produttivi cardine di quell'*Information Technology* che è, e sarà, sempre più centrale nella definizione dei sistemi di sicurezza. Nella *trade war* si è dunque giocato, e si sta giocando, il futuro della divisione internazionale del lavoro, la definizione delle quote di produzione industriale a livello globale e il regime di tutela delle innovazioni. Da par-

te europea, invece, la decifrazione del problema cinese è stata più cauta e anchilosata. Ciò è dovuto alle molteplici prospettive dei Paesi membri dell'Unione relativamente a Pechino, così come al suo processo decisionale molto frammentato. Lo *Strategic Outlook policy paper on EU-China relations* del 12 marzo 2019 definiva la RPC, tanto come “partner” (ad es. per ambiente e cambiamento climatico), quanto come “concorrente” (ad es. per tecnologia, affari commerciali ed economici) ma anche come “rivale sistemico” (come modello alternativo di governance). Questa triplice definizione rifletteva una chiara ambivalenza, derivante dalla difficoltà dell'UE di conciliare l'interesse per la cooperazione economica con gli interrogativi posti dal sistema politico autoritario di Pechino e dalla rinnovata capacità di proiezione cinese sul piano tecnologico e normativo.

Negli anni del primo mandato di Trump, però, a fronte di un rapporto transatlantico che a livello politico si sfilacciava, l'UE ha approfondito il percorso che partiva da una lettura differente del dinamismo cinese, siglando il 30 dicembre 2020, l'*EU-China Comprehensive Agreement on Investments* (CAI), il più grande accordo commerciale mai firmato da Pechino con un partner occidentale. Dopotutto, a fronte dell'unilateralismo protezionista di Trump, che in quello stesso frangente guidava gli Stati Uniti fuori dalla *Trans-Pacific Partnership* (TPP) e che con la piattaforma *American First* provava a valorizzare il «buy American, hire American», la RPC si collocava su posizioni più in linea con la sensibilità europea, presentandosi come l'alfiere del libero commercio<sup>8</sup>.



## Il cambio di atteggiamento della UE e il nuovo paradigma della NATO

Tuttavia, l'assertività diplomatica delle leadership di Xi Jinping, la repressione del movimento riformista a Hong Kong e quella ancor più drammatica ma meno conosciuta degli Uiguri nello Xinjiang, il deterioramento dell'immagine della RPC a seguito del COVID-19 hanno raffreddato le relazioni, con il conseguente congelamento dell'iter di ratifica dell'accordo nel Parlamento europeo. La crisi pandemica, in effetti, aveva reso evidente anche ad alcuni settori del Vecchio Continente, così come già era evidente per molti statunitensi, che l'*interdipendenza* con Pechino fosse una vera e propria *dipendenza* rispetto alla RPC. Questo si è saldato con l'emotività delle problematiche relative alla gestione dell'emergenza: la combinazione delle quarantene nazionali ha alimentato la tendenza alla riarticolazione delle catene globali del valore che era già in atto durante gli anni della guerra commerciale. La nuova divisione internazionale del lavoro ha iniziato a riorganizzarsi su base di prossimità, dove *cheaper* (in termini di prezzo) è meno importante che *closer* (in termini di spazio)<sup>9</sup>.

Nella frenata dell'entusiasmo europeo verso la RPC hanno giocato diversi fattori: la fine dell'era politica di Angela Merkel con una Germania che sarebbe approdata al governo di Olaf Scholz (2021), interlocutore di ambienti produttivi decisamente preoccupati dal dinamismo commerciale di Pechino; l'esaurimento (dimostratosi momentaneo), dopo le elezioni del 5 novembre 2024, della spinta isolazionista trumpiana e l'accrescersi di timori in Europa circa l'incognita cine-

se, anche sul piano della sicurezza più convenzionale.

Con toni e modi differenti la postura del pensiero strategico dell'era Biden ha ripreso plessi sviluppati in precedenza dall'Amministrazione repubblicana<sup>10</sup>. Dal punto di vista commerciale, su alcuni settori produttivi i democratici non hanno allentato la morsa dei dazi doganali varati da Trump, mentre sul piano strategico la NSS del 2022 sosteneva che la RPC «harbors the intention and, increasingly, the capacity to reshape the international order in favor of one that tilts the global playing field to its benefit»<sup>11</sup>.

La NATO ha contribuito alla convergenza tra le due sponde dell'Atlantico con un lungo percorso di messa a fuoco della questione cinese<sup>12</sup>. Il cammino iniziato alla *Munich Security Conference* del febbraio 2019 ha preso concretezza nella Dichiarazione di Lon-

<sup>5</sup> White House Office, *National Security Strategy* 2017, 5-12-2017 [https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf].

<sup>6</sup> Department of Defense, *National Defense Strategy of the United States*, 19-1-2018 [https://www.hsdl.org/c/2018-national-defense-strategy/].

<sup>7</sup> G. ALLISON, *Destined For War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?*, Harper Collins, Boston 2017.

<sup>8</sup> Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, *China's Policies on Asia-Pacific Security Cooperation*, 11.01.2017, https://www.fmprc.gov.cn/mfa\_eng/zxxx\_662805/t1429771.shtml#xd\_co\_f=NW1YmNmNjM-tNzc4My00OWQoLTk2M2EYjUxYjY3YWwMoZWNI~.

<sup>9</sup> M. BERRETTINI, *Gli Stati Uniti alla prova del virus*, in R. CARUSO - D. PALANO (eds.), *Il mondo fragile: scenari globali dopo la pandemia*, Vita&Pensiero, Milano, pp. 139-146.

<sup>10</sup> M. BERRETTINI, *Prima di Tamerlano o dopo Haushofer? L'Eurafrasia tra le Nuove Vie della Seta e l'Indopacífico*, in G. PASTORI - C. BON (ed.), *La politica estera americana nel mondo multipolare*, Bilibon, Milano 2024, pp. 211-231.

<sup>11</sup> White House Office, *National Security Strategy 2022*, 22-10-2022 [https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf].

<sup>12</sup> M. BERRETTINI, «La "minaccia fantasma": la Repubblica Popolare Cinese nell'elaborazione politico-strategica della NATO», in *Quaderni di Scienze Politiche*, 26 (2024), pp. 121-134.



dra del 4 dicembre successivo. Per la prima volta un documento NATO, metteva a tema Pechino guardando con un misto di «opportunities and challenges» alla «growing influence and international policies» della RPC<sup>13</sup>. Il summit NATO di Bruxelles avrebbe sancito queste posizioni e l'avvenuto riallineamento tra Europa e Stati Uniti in merito a Pechino. Nel comunicato redatto il 14 giugno 2021, la RPC era nominata più volte della Russia nella denuncia che «China's growing influence and international policies can present challenges that we need to address together as an Alliance. We will engage China with a view to defending the security interests of the Alliance»<sup>14</sup>. La guerra in Ucraina ha evidenziato la fragilità delle catene globali di approvvigionamento occidentali e confermato come molti degli alleati (specialmente europei) dipendessero dall'Indo-Pacifico, riportando (proprio per il tilt della relazione con la Russia) molta dell'attenzione verso quelle aree. Il summit di Madrid del luglio 2022 non ha potuto che prendere atto della nuova situazione strategica e del deterioramento delle relazioni internazionali a livello globale. Sebbene più defilata rispetto alla sfida lanciata da Mosca, Pechino è rimasta nel radar della riflessione dell'Alleanza che l'ha nominata nel nuovo *Strategic Concept* ben 11 volte, stigmatizzando le «ambitions and coercive policies challenge our interests, security and values» e «the deepening strategic partnership between the People's Republic of China and the Russian Federation and their mutually reinforcing attempts to undercut the rules-based international order run counter to our values and interests»<sup>15</sup>.

Il vertice di Washington del luglio 2024 ha confermato quanto delineato dal nuovo

Concetto Strategico. L'Alleanza si è dimostrata preoccupata, da un lato, dagli aspetti di intervento ibrido, *cyber* e di proiezione normativa con cui si muove Pechino su scala transregionale, dall'altro, dal progressivo avvicinamento sino-russo derivante dagli scenari apertisi in Ucraina. A questo proposito i leader della NATO avevano prima invitato la RPC «to condemn Russia's war of aggression against Ukraine, to abstain from supporting Russia's war effort in any way, to cease amplifying [...] to act responsibly and refrain from providing any lethal aid to Russia»<sup>16</sup>, per poi denunciare «the deepening strategic partnership between Russia and the PRC and their mutually reinforcing attempts to undercut and reshape the rules-based international order», etichettandola molto gravemente come *Decisive Enabler* nel contesto del conflitto in Europa centro-orientale<sup>17</sup>. In pratica: da «questione» di carattere normativo e generico, a «problema» sempre più pregnante; da materia securitaria quasi esclusivamente statunitense, ad ambito di apprensione anche per l'UE<sup>18</sup> e per gli Stati europei membri dell'Alleanza.

Certamente, l'asse su cui si è articolato questo riallineamento sono stati gli aspetti normativi della *power projection* cinese<sup>19</sup>; tuttavia, la torsione assertiva della RPC e la maggiore sicurezza con cui si muove a livello globale sono stati elementi di allarme costruitosi nel tempo<sup>20</sup>, in un processo che si è intersecato in Occidente alla percezione di un ordine democratico sotto attacco anche dal punto di vista della legittimità ideologica, specialmente dopo il 24 febbraio 2022, quando la minaccia diretta o indiretta a dei partner e l'incremento delle tensioni in



Medio Oriente si sono ulteriormente rivelati problematici per i sistemi di produzione, gli interessi e la sicurezza euro-atlantica<sup>21</sup>. In questo quadro, l'ambiguità cinese nel conflitto russo-ucraino – ufficialmente neutrale ma sostanzialmente allineata con Mosca – ha spinto molti Governi europei a rivedere la propria postura. Il tema della dipendenza strategica, reso evidente dai colli di bottiglia nelle catene globali del valore, ha riaperto il dibattito sul *decoupling*, sulla dipendenza commerciale e sulla penetrazione cinese dei sistemi produttivi europei. Le decisioni UE su controlli agli investimenti e la regolamentazione delle tecnologie critiche hanno dimostrato, almeno nell'era Biden, un progressivo allineamento con l'approccio americano. Tuttavia, persistono divergenze tattiche e differenze d'intensità tra le due sponde dell'Atlantico e tra i diversi Stati membri dell'Unione, che sono detonati con l'avvio della nuova amministrazione Trump. Nel Vecchio Continente, la *brinkmanship* e la muscolarità delle politiche estera e commerciale del Presidente repubblicano ha innescato una riflessione sull'autonomia strategica e sull'identità di sicurezza europea di un'intensità inedita.

In questo contesto, dunque, la RPC gioca un ruolo ambivalente: da un lato, è il catalizzatore che potrebbe rafforzare la coesione euro-atlantica; dall'altro, diventa un punto di frattura tra Washington e Bruxelles, perché alcuni Paesi europei continuano ad avanzare dubbi e incertezze su questa postura più rigida da parte di Bruxelles nei confronti della RPC. Tra le maglie di questo discorso, ci sono le perplessità di compromettere un rapporto commerciale significativo, specie per i Paesi dell'Europa centro-orientale o meridionale,

inseriti più o meno formalmente nella cornice della *Belt & Road Initiative* (BRI)<sup>22</sup>. Inoltre, rimangono in questi ambiti gli interrogativi su uno spostamento di interesse verso un nuovo attore, che muoverebbe il *core business* della difesa UE troppo verso est, distraendola dalla deterrenza nei confronti della Russia o dalla sicurezza in ambito balcanico/mediterraneo che peraltro tornano a incendiarsi.

Pechino ha trasformato la natura dei rapporti transatlantici, costringendo Stati Uniti e Unione Europea a rinegoziare le coordinate del proprio partenariato, mentre al tempo stesso sta incuneandosi tra le aporie del processo di integrazione europea. Se nel passato la triangolazione tra USA, Europa e URSS era fondata sull'opposizione ideologica e sulla deterrenza militare, oggi la competizione con la RPC si gioca su più piani: tecnologia, in-

<sup>13</sup> North Atlantic Council, *London Declaration*, 4-12-2019 [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\_texts\_171584.html].

<sup>14</sup> Brussels Summit Communiqué, 14-6-2021 [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\_185000.htm].

<sup>15</sup> 2022 NATO Strategic Concept, 30-6-2022 [https://www.nato.int/strategic-concept/].

<sup>16</sup> Vilnius Summit Communiqué, 11-7-2023 [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\_texts\_217320.htm].

<sup>17</sup> Washington Summit Declaration, 10-7-2024 [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\_texts\_227678.htm].

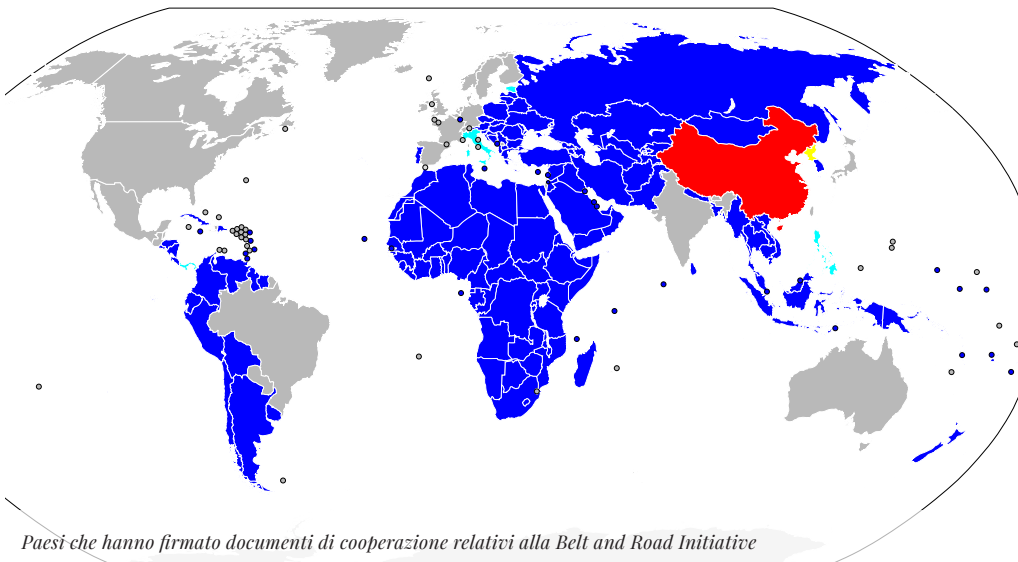
<sup>18</sup> J. OERTEL, «From Brussels with leverage: How the EU is recalibrating its China strategy», in *European Council on Foreign Relations Commentary*, 24-10-2023.

<sup>19</sup> Non è un caso che NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence ha prodotto una serie rilevanti di documenti e di paper centrati su Pechino [https://ccdcoe.org/].

<sup>20</sup> Un inquadramento B. ONNIS, *La politica estera della RPC. Principi, politiche e obiettivi*, Aracne, Canterano 2020.

<sup>21</sup> M. BERRETTINI, *Stati Uniti e Repubblica Popolare Cinese: tra crisi dell'ordine globale e transizione egemonica*, in G. PASTORI - C. BON (ed.), *La politica estera americana nel mondo multipolare*, cit., pp. 189-210.

<sup>22</sup> M. BERRETTINI, «Go West!: Pechino, la nuova via della seta e il 'Cina-terreno'», in *Tétide. Rivista di Studi Mediterranei*, 3, 2018, pp. 1-11.



*Paesi che hanno firmato documenti di cooperazione relativi alla Belt and Road Initiative*

infrastrutture, norme internazionali, influenza culturale. In questo scenario multipolare, l'asse transatlantico non potrà più fondarsi sull'automatismo della Guerra Fredda, ma probabilmente sarà soggetto a maggiori tensioni negoziali e adattive.

Dal 5 novembre 2024 e ancora di più dal 20 gennaio 2025, appare però altrettanto evidente che le sistole e le diastole del rapporto transatlantico siano da ricercarsi anche e soprattutto nelle trasformazioni interne alla stessa UE e agli Stati Uniti, aree geopolitiche sottoposte a enormi tensioni sociali ed economiche. Da una parte, si tratta di spazi culturali dove sono stati messi in discussione gli assunti valoriali comuni e le ragioni del rapporto speciale costruitosi in modo bilanciato a partire dal 1945. L'idea di Occidente declina, viene sempre più criticata tanto in sede analitica, quanto in ambito politico, e utilizzata con diffidenza<sup>23</sup>. Con essa, viene anche meno la consapevolezza dell'esistenza di un grande spazio trans-continentale, fatto di prati-

che, valori e identità comuni. Dall'altra, tanto in Europa, quanto in America, nel discorso pubblico e soprattutto nella proposta dello spettro politico, si assiste alla saldatura tra forze antisismiche, critiche verso le istanze democratiche, e movimenti nazionalisti che attaccano le grandi sintesi politiche (l'Unione in Europa e l'apparato federale negli USA) proponendo una visione essenzialista dell'identità e politiche estere importante all'autonomia o all'unilateralismo. Si tratta, dunque, di prestare attenzione alla grande trasformazione sistemica prodotta dal nuovo, crescente, ruolo di Pechino, ma non dimenticare che le sfide alla tenuta democratica non sono solo esterne, perché invece si trovano spesso anche in chi, "internamente", confonde le fisiologiche aporie dei sistemi con errori insormontabili dell'impianto stesso della modernità.

<sup>23</sup> M. KIMMAGE, *The Abandonment of the West: The History of an Idea in American Foreign Policy*, Basic Books, New York 2020.

**CI SONO  
GAROFANI  
CHE NON  
APPASSISCONO  
MAI.**

Scenario

**SCENARI**



# L'EUROPA IMMOBILE E LA COMPETIZIONE TECNOLOGICA GLOBALE

di Niccolò Petrelli

**N**egli ultimi 10 anni, in coincidenza con l'emergere di quella che Erik Brynjolfsson e Andrew McAfee hanno definito la *Second Machine Age*, un'era di forte accelerazione dell'innovazione digitale spinta da avanzamenti in Intelligenza Artificiale (IA), automazione, *big data* e connettività, USA e Cina hanno dato vita ad una competizione tecnologica sempre più serrata, con importanti ricadute sugli equilibri politici e economici del sistema internazionale.<sup>1</sup> Lentamente, e con non poca fatica, l'Unione Europea (UE) ha provato ad adattarsi, i risultati tuttavia sono stati modesti: solo pochi giorni fa il più recente documento strategico in ambito tecnologico pubblicato dall'Unione ha sostanzialmente riconosciuto come "irrealistico" l'obiettivo di districarsi dal predominio tecnologico USA e dalle dipendenze tecnologiche dalla Cina.<sup>2</sup> Le ragioni di questo persistente svantaggio competitivo sono numerose e di varia natura, è tuttavia possibile identificare tre fattori chiave: la difficoltà dell'UE a concepire e strutturare la propria azione politica in termini "strategici"; la centralità attribuita alla regolamentazione e standardizzazione delle tecnologie avanzate; la difficoltà a sviluppare ecosistemi dell'innovazione dinamici e competitivi.

I Balcani sono stati e sono parte importante della narrativa del regime russo a favore del ritorno di un multipolarismo nel sistema internazionale, in opposizione a un Ordine liberale post Guerra Fredda connotato da una forte leadership occidentale, ed in particolare statunitense, considerato negativo per la Federazione Russa. L'espansione della NATO è centrale della percezione della minaccia russa da parte del Cremlino e dell'*establishment* ad esso allineato, e questo riguarda anche i Balcani occidentali. Mosca ha visto il mantenimento e lo sviluppo di strette e approfondite relazioni con i Paesi balcanici come un mezzo per prevenire la loro adesione sia alla NATO che all'UE, o per lo meno ostacolarla e rallentarla, considerando l'allargamento delle istituzioni euro-atlantiche verso l'Europa sud-orientale come una perdita netta in termini di sfera di influenza. Inoltre, Stati amici nei Balcani occidentali erano considerati un modo per accedere, se pur indirettamente, al Mar Mediterraneo, un altro obiettivo di lunga data della politica russa già dal XVII secolo. Negli anni 2000 con l'adesione di Slovenia, Croazia, Albania e infine, nel 2017, del Montenegro alla NATO, tutti i porti del Mar Adriatico fanno oggi parte dell'Alleanza Atlantica, rendendo questo mare – e in generale il Mediterraneo – molto più sicuro per l'Alleanza



Atlantica di quanto lo fosse durante la Guerra Fredda.

Il primo fattore che limita la capacità dell'UE di competere efficacemente in ambito tecnologico è l'incapacità di strutturare la propria azione esterna in termini "strategici", ovvero in termini avversariali e di lungo periodo. Nel corso della storia, la tecnologia ha rappresentato non solo un motore di trasformazione economica e sociale, ma anche un potente strumento di redistribuzione del potere tra gli Stati, influenzando profondamente le dinamiche delle relazioni internazionali. Le innovazioni tecnologiche hanno generato vantaggi economici e abilitato capacità militari, accrescendo il ruolo internazionale, e conferendo superiorità o predominio nel sistema internazionale.<sup>3</sup> All'interno dell'UE non sembra esserci adeguata consapevolezza di queste dinamiche, né delle implicazioni dell'accelerazione nello sviluppo di tecnologie dell'informazione avanzate degli ultimi anni per la distribuzione di potere nel sistema internazionale.

Il problema della mancanza di pensiero e approccio strategico nell'UE non è nuovo, in numerose circostanze la Commissione ha dimostrato di essere una macchina regolamentare e amministrativa formidabile, ma incapace di inquadrare la gestione e soluzione di questioni tecniche complesse nel più ampio quadro di una visione realistica dei rapporti dell'Unione con le principali potenze del sistema internazionale. I governi dei Paesi membri, soprattutto quelli degli Stati più grandi e influenti, hanno da parte loro incoraggiato questo fenomeno, opponendo resistenza rispetto agli occasionali tentativi di Bruxelles cambiare, sia perché riluttanti a cedere pote-

re all'Unione, sia perché spesso troppo divisi per concordare una politica comune.

L'insediamento della prima Commissione Von Der Leyen nel 2019 ha portato ad alcuni miglioramenti sotto questo profilo. L'UE ha iniziato a parlare con maggiore enfasi di "geopolitica della tecnologia", "sovranità digitale e tecnologica", e nel 2021 la Commissione europea ha istituito una "bussola digitale" per orientare e monitorare il progresso delle politiche tecnologiche.<sup>5</sup> Non sembra tuttavia ancora possibile rinvenire in quest'ambito un'attitudine, da parte sia delle istituzioni e la burocrazia dell'Unione, sia delle leadership politiche degli Stati membri, a sviluppare e dare seguito a decisioni in prospettiva avversariale e di lungo periodo. Nello specifico due sono i limiti che sembrano potersi ancora ravvisare.

In primo luogo, le decisioni in ambito tecnologico vengono ancora prese principalmente in risposta a esigenze e problemi interni, senza adeguata consapevolezza della dimen-

<sup>1</sup> E. BRYNJOLFSSON, A. MCAFEE, *the Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*, W. W. Norton & Company, New York 2014; A. GRAHAM et al., *The Great Tech Rivalry: China vs the U.S.*, Harvard Kennedy School, Cambridge 2021.

<sup>2</sup> M. POLLET, «EU views break from US as 'unrealistic' amid global tech race», in POLITICO, April 30, 2025, <https://www.politico.eu/article/eu-us-big-tech-companies-trade-international-digital-strategy-europe-competitiveness/>

<sup>3</sup> W. H. MCNEIL, *The Pursuit of Power: Technology, Armed Force, and Society since A.D. 1000*, University of Chicago Press 1984; P. KENNEDY, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, Yale University Press 1987.

<sup>4</sup> *Judy Asks: Can the EU Ever Be Strategic?*, Commentary Strategic Europe, Carnegie Endowment for International Peace, 8 Marzo 2017, <https://carnegieendowment.org/europe/strategic-europe/2017/03/judy-asks-can-the-eu-ever-be-strategic?lang=en>.

<sup>5</sup> [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030\\_it](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_it).



sione esterna delle stesse, ovvero delle loro implicazioni e conseguenze sulle relazioni tra l'UE e le principali potenze tecnologiche del sistema internazionale. La storia dell'integrazione europea è costellata di episodi in cui si sono prese decisioni in risposta a esigenze interne che hanno poi avuto significative ripercussioni internazionali non adeguatamente anticipate: la Politica Agricola Comune (PAC), pensata per bilanciare le relazioni franco-tedesche, ebbe un impatto enorme sulle relazioni economiche internazionali della Comunità Economica Europea del tutto impreviste;<sup>6</sup> più recentemente l'Accordo di Associazione con l'Ucraina, entrato in vigore nel 2017, ha generato conseguenze importanti per quanto riguarda le relazioni con la Russia ancora una volta non pienamente anticipate. Ad oggi, l'articolazione e esecuzione delle politiche tecnologiche all'interno dell'UE, oltre ad essere un processo estremamente complesso, risulta ancora molto orientato verso l'interno, nel senso di essere volto a produrre esiti rispetto agli assetti interni dell'Unione più che effetti all'esterno rispetto ad altri attori del sistema internazionale. Un secondo limite che si ravvisa è la scarsa tendenza da parte delle istituzioni dell'UE e degli Stati membri a ponderare l'impatto delle proprie politiche interne, o della loro mancanza, sul potere dell'UE nel sistema internazionale.<sup>7</sup> A differenza di USA e Cina per cui chiaramente la capacità di innovazione rappresenta un abilitatore di potere e influenza nel sistema internazionale sotto il profilo economico, militare e informativo, l'UE tende ancora oggi, per quanto riguarda l'impatto atteso delle proprie capacità di innovazione tecnologica ad adottare una visione prevalentemente tecnocratica e incentrata sugli aspetti economici. Un esempio tangibile

di ciò può trarsi da un rapido raffronto tra il rapporto della *National Security Commission on Artificial Intelligence* statunitense e l'*AI Act* dell'UE. Mentre nel documento USA si fa esplicito riferimento all'obiettivo di "leadership globale" nell'Intelligenza Artificiale per difendere popoli e società liberi e avanzare le frontiere della scienza a beneficio dell'umanità», l'*AI act* afferma di mirare a «rafforzare la ricerca e la capacità industriale garantendo sicurezza e diritti fondamentali».<sup>8</sup>

### Un approccio normativo alla competizione tecnologica

Il secondo fattore che limita la capacità dell'UE di competere efficacemente in ambito tecnologico è la centralità attribuita alle attività di regolamentazione e standardizzazione delle tecnologie avanzate, a tutela di valori democratici, privacy, sicurezza, e sostenibilità nell'Unione e nel mondo, un tratto a cui spesso si fa riferimento nel dibattito pubblico con termini come *regulatory power* o "effetto Bruxelles".<sup>9</sup>

Seppur in modi diversi, sia in Cina che USA la decisione di competere a livello internazionale in ambito tecnologico ha portato, approssimativamente dal 2014, le istituzioni a intensificare interventi e azioni governative volte a influenzare la struttura e lo sviluppo di specifici settori tecnologici, e promuovere sinergie tra le varie componenti degli ecosistemi dell'innovazione, startup, aziende, università per facilitare la creazione, lo sviluppo e la diffusione su larga scala di innovazioni. L'UE, al contrario, si è distinta per un approccio più cauto e ha preferito dare priorità alla regolamentazione dello sviluppo e impiego di nuove tecnologie più che alle innovazioni, sfruttando le notevoli dimensioni del mercato europeo. Il *General Data Protection Regulation* (GDPR), adottato nel 2016 e in vi-



gore dal 2018, è diventato il simbolo di questo approccio. Con il GDPR, l'UE ha stabilito uno standard globale per lo sviluppo e la diffusione di tecnologie dell'informazione avanzate, costringendo aziende di tutto il mondo ad adeguarsi per accedere al Mercato Unico Europeo. Ciò ha dimostrato il potere normativo dell'UE: imprese di tutto il mondo, inclusi giganti come Facebook e Tencent, hanno dovuto conformarsi, rendendo il GDPR un modello per normative sul trattamento dei dati personali in altri Paesi, come ad esempio Israele o il Giappone.<sup>10</sup> Tale leadership normativa in ambito tecnologico ha avuto tuttavia un costo non indifferente. Le regole stringenti del GDPR, pur proteggendo i consumatori, limitano la capacità delle imprese europee di sfruttare i *big data* rendendo più difficoltoso, soprattutto per startup e piccole imprese, competere con aziende statunitensi, che dispongono delle risorse per navigare normative complesse, o con le imprese cinesi, che operano in un contesto molto meno regolamentato.<sup>11</sup> Ulteriori difficoltà sono emerse durante il periodo della pandemia COVID-19, tra il 2020 e il 2022. In quel frangente si evidenziò l'esistenza di importanti vulnerabilità tecnologiche e la sostanziale dipendenza dell'Unione da fornitori stranieri, come Taiwan per i semiconduttori o gli Stati Uniti per il *cloud computing*. Anche a fronte di queste difficoltà tuttavia l'UE continuò a privilegiare la regolamentazione tecnologica, trascurando in larga parte sicurezza, autonomia e sovranità. Nonostante la promulgazione nel 2022 del *Chips Act*, con cui si stanziavano 43 miliardi di euro per rafforzare la produzione interna di semiconduttori, le più importanti misure di quello stesso anno, il *Digital Services Act* e il *Digital Markets Act* erano incentrati sull'imposizione di regole alle grandi piattaforme digitali per promuovere trasparen-

za e concorrenza. Nel 2024, l'adozione dell'*AI Act*, il primo quadro normativo globale per l'Intelligenza Artificiale, ribadiva ancora una volta la centralità della regolamentazione nelle politiche tecnologiche dell'UE. L'*AI Act* infatti classifica i sistemi di IA in base al rischio, imponendo requisiti di trasparenza e sicurezza per applicazioni come il riconoscimento facciale o i sistemi decisionali automatizzati. Per quanto sia probabilmente ancora presto per valutarne gli effetti, come sottolineato da diversi esperti, nonostante i suoi meriti l'*AI Act* potrebbe avere ricadute molto negative sulla capacità di innovazione dell'UE, rendendo ancor più difficoltoso per le imprese locali europee competere con i rivali statunitensi e cinesi.<sup>12</sup>

I danni prodotti alla capacità di innovazione dell'UE dall'approccio incentrato sulla regolamentazione sono emersi in maniera piuttosto evidente anche nel rapporto *The Future of European Competitiveness* redatto dell'ex presidente della Banca Centrale Europea ed ex premier Mario Draghi pubblicato nel settem-

<sup>6</sup> B. BORRELL, L. HUBBARD, *Global Economic Effects of the EU Common Agricultural Policy Economic Affairs* 20(2):18 - 26 June 2008.

<sup>7</sup> U. FRANKE, J. I. TORREBLANCA, *Geo-tech politics: Why technology shapes European power*, ECFR Policy Brief, 15 Luglio 2021; J. I. TORREBLANCA, G. VERDI, *Innovate, protect, and influence: The EU's technology trilemma and how to solve it*, European Council on Foreign Relations, 25 Giugno 2024.

<sup>8</sup> National Security Commission on Artificial Intelligence - *Final Report* <https://reports.nscai.gov/final-report/>; *The EU Artificial Intelligence Act Up-to-date developments and analyses of the EU AI Act*, <https://artificialintelligenceact.eu>.

<sup>9</sup> A. BRADFORD, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford University Press, New York 2020.

<sup>10</sup> Si vedano: E. MAGGOR, *Israel: Still a "Start-up Nation"* e M. TOGASHI, *Japan: In Need of Renewal*, in Alice Pannier (a cura di), *The Technology Policies of Digital Middle Powers*, Ifri, Paris 2023.

<sup>11</sup> AAVV, «The impact of the General Data Protection Regulation (GDPR) on artificial intelligence», in *European Parliamentary Research Service*, Scientific Foresight Unit, June 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/641530/EPRS\\_STU\(2020\)641530\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/641530/EPRS_STU(2020)641530_EN.pdf).

<sup>12</sup> <https://thechoice.escp.eu/tomorrow-choices/how-europes-ai-act-could-affect-innovation-and-competitiveness>.



bre 2024. Nel rapporto si ribadisce come l'approccio normativo, su cui l'UE ha incentrato le proprie politiche tecnologiche, possa già nel medio periodo risultare estremamente dannoso se non accompagnato da robuste misure a sostegno dell'innovazione tecnologica. Al di là della questione dello sviluppo di tecnologie dell'informazione avanzate di cui si è detto sopra, su cui le normative UE risultano da tempo un freno, il rapporto si concentra sul problema dell'adozione. Circa il 99 per cento delle aziende dei Paesi dell'UE sono Piccole e Medie Imprese (PMI) che non dispongono delle risorse per sostenere i costi di conformità derivanti da forme di regolamentazione stringenti e complesse come quella adottate in ambito europeo.<sup>13</sup> Utilizzando come esempio ancora una volta il GDPR, su cui si dispone di dati più solidi, emerge come la sua applicazione sia risultata in one-

ri amministrativi e tecnici che hanno rallentato l'adozione di tecnologie basate sui dati per lo sviluppo dell'IA, il che a sua volta ha contribuito a mantenere bassi gli investimenti in *venture capital* (7,9 miliardi di dollari per l'IA, rispetto ai 54,8 miliardi degli Stati Uniti nel 2023), comprimendo le capacità di innovazione UE.<sup>14</sup>

### Fratture e faglie nell'innovazione

Il terzo e ultimo fattore che rende difficile per l'UE competere in ambito tecnologico è la difficoltà a sviluppare ecosistemi dell'innovazione dinamici e competitivi. Negli ultimi dieci anni nonostante taluni sforzi attraverso programmi quadro come *Horizon 2020* e *Horizon Europe*, o l'Istituto Europeo di Innovazione e Tecnologia (EIT), nonché iniziative specifiche come la strategia *EU startup and scale-up*, l'UE ha continuato a riscontrare significative difficoltà nel



promuovere sinergie tra i vari attori potenzialmente parti interessate nei processi di innovazione tecnologica. Le difficoltà che l'UE non è riuscita fino ad ora a superare sono: frammentazione normativa, sotto-finanziamento, divario tra regioni, e attrazione di talenti.

Uno dei problemi principali è la frammentazione normativa e amministrativa tra gli Stati membri. Sebbene l'UE ambisca a promuovere l'innovazione tramite il Mercato Unico, le differenze nei regimi giuridici, fiscali e burocratici tra i Paesi rappresentano un ostacolo significativo per le *startup* e le *scale-up* che desiderano espandersi a livello transnazionale. Normative divergenti in materia di diritto societario, diritto del lavoro e tassazione complicano la vita alle imprese innovative, aumentando i costi e i tempi per operare in più mercati. La Commissione europea ha cercato di affrontare questa sfida da qualche mese attraverso la strategia *EU startup and scale-up*, nello specifico con l'introduzione di un "28° regime giuridico" semplificato per le startup.<sup>15</sup> L'attuazione di tali misure tuttavia è ancora in fase embrionale e richiede una convergenza politica che al momento sembra mancare e potrebbe, potenzialmente, anche scontrarsi con gli interessi nazionali degli Stati membri.

Un'altra criticità è l'accesso ai finanziamenti, in particolare per le imprese in fase di *scale-up* e per quelle operanti in settori *deep-tech* come l'IA, la biotecnologia o i semiconduttori. Rispetto ad ecosistemi più maturi come quello statunitense, l'Europa soffre di una carenza di *venture capital* e di investitori istituzionali disposti a sostenere imprese ad alto rischio. Sebbene programmi come il Consiglio Europeo per l'Innovazione (EIC) e il fondo *Scale-up Europe* menzionato sopra abbiano cercato di

colmare questo divario, il mercato europeo dei capitali rimane meno sviluppato rispetto a quello degli Stati Uniti o dell'Asia. L'iniziativa "Unione dei risparmi e degli investimenti" mira a mobilitare nuove risorse, ma la sua efficacia dipende dalla capacità di coinvolgere grandi investitori istituzionali, un obiettivo non ancora pienamente raggiunto. Sebbene nel 2023 l'Europa abbia registrato un incremento del 9,8 per cento nella spesa in R&S, superando temporaneamente Stati Uniti (5,9 per cento) e Cina (9,6 per cento) in termini di crescita percentuale, il volume assoluto degli investimenti è significativamente inferiore.<sup>16</sup>

Il divario di innovazione tra le regioni europee rappresenta un ulteriore ostacolo. Le regioni più sviluppate, come quelle del Nord Europa, vantano ecosistemi innovativi ben consolidati, mentre altre, soprattutto nell'Europa orientale e meridionale, faticano a tenere il passo. La politica di coesione dell'UE, attraverso il Fondo

<sup>13</sup> The future of European competitiveness, Bruxelles, 2024. [https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961\\_en?filename=The+per+cento2ofuture+per+cento2oof+per+cento2oE+uropean+per+cento2ocompetitiveness+per+cento2o\\_per+cento2oA+per+cento2ocompetitiveness+per+cento2ostrategy+per+cento2ofor+per+cento2oEurope.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The+per+cento2ofuture+per+cento2oof+per+cento2oE+uropean+per+cento2ocompetitiveness+per+cento2o_per+cento2oA+per+cento2ocompetitiveness+per+cento2ostrategy+per+cento2ofor+per+cento2oEurope.pdf).

<sup>14</sup> J. MAJIC, «Europe's Venture Capital Challenge: Can The Continent Catch Up In The Innovation Race?», In *Forbes* 19 Luglio 2024.

<sup>15</sup> [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/strategy-research-and-innovation/jobs-and-economy/eu-startup-and-scaleup-strategy\\_en](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/strategy-research-and-innovation/jobs-and-economy/eu-startup-and-scaleup-strategy_en).

<sup>16</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=R+per+cento26D\\_expenditure#:-:text=In+per+cento2o2023+per+cento2C+per+cento2othe+per+cento2oEU+per+cento2ospent,compared+per+cento2owith+per+cento2o2.08+per+cento25+per+cento2oin+per+cento2o2013.](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=R+per+cento26D_expenditure#:-:text=In+per+cento2o2023+per+cento2C+per+cento2othe+per+cento2oEU+per+cento2ospent,compared+per+cento2owith+per+cento2o2.08+per+cento25+per+cento2oin+per+cento2o2013.)

<sup>17</sup> M. DI CATALDO, V. MONASTIRIOTIS, A. RODÍRGUEZ-POSE, «How 'Smart' Are Smart Specialization Strategies?», in *Journal of Common Market Studies*, Volume 60, Issue5, September 2022, 1272-1298.

<sup>18</sup> «Commission doubles down on startups with new strategy and EIC expansion», 28 Maggio 2025. [https://eic.ec.europa.eu/news/commission-doubles-down-startups-new-strategy-and-eic-expansion-2025-05-28-0\\_en](https://eic.ec.europa.eu/news/commission-doubles-down-startups-new-strategy-and-eic-expansion-2025-05-28-0_en).



Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), ha destinato ingenti risorse per promuovere l'innovazione nelle regioni meno avanzate, con l'obiettivo di destinare almeno l'85 per cento dei fondi a progetti legati a un'Europa più intelligente e sostenibile. Tuttavia, la capacità di assorbimento di questi fondi varia notevolmente, spesso a causa di strutture amministrative inefficienti o di una mancanza di coordinamento tra attori locali, come università, imprese e amministrazioni pubbliche. Le strategie di specializzazione intelligente (S3) hanno cercato di affrontare questa problematica, promuovendo partenariati interregionali, ma i risultati sono disomogenei, con alcune regioni che non riescono a tradurre gli investimenti in crescita economica sostenibile.<sup>17</sup>

Da ultimo, un ostacolo significativo allo sviluppo di ecosistemi dell'innovazione più dinamici è legato alle persistenti difficoltà dell'UE ad attrarre e mantenere talenti in ambito *deep-tech*. L'UE dispone di un sistema educativo di alta qualità e di una forza lavoro qualificata, ma fatica a trattenere i suoi talenti migliori, spesso attratti da opportunità più remunerative negli Stati Uniti o in Asia. La fuga di cervelli è aggravata dalla percezione di un ambiente imprenditoriale piuttosto rigido e profondamente avverso al rischio rispetto ad altre economie globali. Iniziative come *Lab to Unicorn* cercano di valorizzare la proprietà intellettuale generata da università e centri di ricerca, facilitando la creazione di *spin-off*, ma la transizione dalla ricerca al mercato rimane lenta. Inoltre, la forza lavoro in settori tradizionali, come quello del vetro o dell'industria manifatturiera, è spesso anziana, e l'UE fatica a formare nuove generazioni per adeguarsi alle tecnologie emergenti.<sup>18</sup>

### L'UE è in grado di competere?

I competitors tecnologici dell'UE godono di vantaggi che l'Unione non sembra al momento essere in grado di controbilanciare in alcun modo. Da un lato, gli USA dispongono di un mercato interno integrato, ingenti investimenti in capitale di rischio e un solido macro-ecosistema dell'innovazione, con aziende leader come Google, Amazon e Microsoft che dominano settori come Intelligenza Artificiale e *cloud computing*. Dall'altro la Cina, grazie a un approccio centralizzato, massicci investimenti statali e un vasto mercato interno, è riuscita in un arco di tempo relativamente breve a promuovere l'emergere di campioni tecnologici come Huawei, Tencent e Alibaba, con una crescente influenza in varie aree tecnologiche, come ad esempio il 5G.

L'UE tuttavia ha il potenziale per competere tecnologicamente con Cina e Stati Uniti nonostante la attuale posizione di svantaggio in termini di velocità di innovazione, scalabilità delle soluzioni tecnologiche e dominio dei mercati globali. L'Unione gode infatti di punti di forza consolidati, come l'eccellenza nella formazione e nella ricerca scientifica, l'approccio etico alla regolamentazione tecnologica, nonché una leadership in settori di nicchia come le tecnologie verdi. Essi potranno essere utilizzati per colmare lo svantaggio UE nella competizione tecnologica solo se l'Unione riuscirà a implementare con successo iniziative come il *Chips Act* e il *Green Deal*, ridurre la burocrazia, promuovere un mercato digitale unico e attrarre capitali privati e talenti. La chiave sarà trovare un equilibrio tra regolamentazione e innovazione, sfruttando il Mercato unico per creare campioni tecnologici europei. Senza una vera accelerazione, l'UE rischia di rimanere indietro, stavolta in maniera irreversibile.

# MOLTI BRILLANTI CERVELLI SI RIFUGIANO ALL'ESTERO. ALTRI, NELLA NOSTRA BIBLIOTECA.

GRAZIE AI NOSTRI DOCUMENTI CARTACEI, AUDIO, VIDEO E FOTOGRAFICI, SOSTENIAMO I PERCORSI DI STUDIO E DI RICERCA.

## SOSTIENICI CON IL 5X1000

SOSTEGNO DEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE ISCRITTI NEL RUNTS DI CUI ALL'ART. 46, C. 1, DEL D.LGS. 3 LUGLIO 2017, N. 117, COMPRESSE LE COOPERATIVE SOCIALI ED ESCLUSE LE IMPRESE SOCIALI COSTITUITE IN FORMA DI SOCIETÀ, NONCHÉ SOSTEGNO DELLE ONLUS ISCRITTE ALL'ANAGRAFE

FIRMA

Codice fiscale del beneficiario (eventuale) **97267510150**



# LA DIMENSIONE SPAZIALE TRA SCENARI GEOPOLITICI E RIPERCUSSIONI STRATEGICHE

di Giancarlo La Rocca

Il settore spaziale ha subito una trasformazione significativa negli ultimi decenni, passando da una sfera tradizionalmente dominata dagli Stati a un ecosistema trainato dal dinamismo di entità commerciali. Le regole del gioco sono cambiate così come la platea di attori coinvolti, insieme alla velocità del settore di avanzare dal punto di vista tecnologico. Lo sviluppo e l'espansione a macchia d'olio dei servizi spaziali nei settori economici, oltre alla diffusione dal basso dell'utilizzo di dati satellitari, ha generato feedback virtuosi per la fioritura del comparto; molto citate sono le stime sul valore economico al 2040 dell'economia spaziale, oltre il trilione di dollari. Nel prossimo futuro l'integrazione dello spazio sarà ancora più inestricabile, cruciale nel fronteggiare il cambiamento climatico, l'insicurezza alimentare e potenziare soluzioni nella gestione dei disastri. Nondimeno, all'allargamento del settore si accompagna inevitabilmente una crescente dipendenza dalle tecnologie spaziali, per le infrastrutture critiche come per le più quotidiane attività. Ad aggiungere un elemento di complessità è la transizione verso un settore le cui regole sono dettate dalla compresenza di pubblico e privato, dove i governi cercano di sfruttare l'agilità e l'innovazione del settore commerciale mentre le aziende trovano nelle *partnership gover-*

*native* un'ancora per gli investimenti e una chiave sui meccanismi di *policy*. Se ciò ha dato impeto all'intero settore, facendo sperare in un ambiente spaziale essenzialmente fondato su programmi civili, attività economiche e ritorni commerciali – una “fine della storia”, ma in orbita – ha anche creato le condizioni di un'asimmetria dall'ardua risoluzione; fino a che punto l'accesso ai servizi spaziali è più importante del possesso degli assetti, quindi della titolarità e autonomia nel disporne? Una crescente dipendenza dalle tecnologie in orbita espone il fianco a varie vulnerabilità, tra cui interruzioni del servizio e il potenziale di influenza geopolitica da parte di chi controlla le risorse.

## Dipendenze e vulnerabilità

Come titolava un analista nel 2018, la dipendenza dallo spazio significava che avremmo dovuto prepararci al peggio.<sup>1</sup> Ha preso piede l'esperimento di immaginare una giornata senza spazio, uno scenario in cui il pianeta si scoprirebbe immobile, con danni profondi e difficili da quantificare. Non solo i meccanismi alla base del *modus vivendi* socio-economico sono progressivamente abilitati dalle orbite terrestri per un numero crescente di persone nel mondo; anche il *modus belli gerendi* ha trovato nello spazio un dominio in grado di



tenere tutto assieme, incrementare le capacità di comando e controllo – legandosi da un lato all'evoluzione tecnologica in campo strettamente militare e dall'altro proponendosi come santuario della deterrenza.

In sostanza una globalizzazione dello spazio negli affari civili e militari con implicazioni strategiche per le grandi potenze, chiamate a rispondere ai nuovi equilibri creati nel settore, in un'epoca di corsa a nuovi traguardi, messa a punto della competitività e congestione delle orbite. Oltre a un giorno senza spazio, possiamo pensare la guerra senza spazio? Le dottrine militari lo hanno infatti posto alla testa di una catena di azioni che possono esistere se prima si è sfruttato l'*higher ground* spaziale per cercare il vantaggio competitivo.

Da ruolo di supporto a teatro di operazioni sempre più integrato, il dominio spaziale fornisce capacità di osservazione senza pari, consentendo la raccolta di informazioni, la sorveglianza e la ricognizione delle attività terrestri; comunicazioni satellitari sicure e affidabili e servizi precisi di posizionamento, navigazione e temporizzazione sono indispensabili per il coordinamento e l'efficacia delle forze militari moderne.

La vulnerabilità delle infrastrutture spaziali è perciò un elemento critico, risiede sia nelle componenti spaziali che in quelle terrestri e può essere cinetica o non-cinetica. La scoperta della vulnerabilità da assetti spesso piccoli e distanti da noi anche poche centinaia di chilometri si è delineata come un grande roncante grigio, fatalmente messo in luce dai riflettori dello scoppio della guerra in Ucraina,

un'enorme catalizzatore di dinamiche politiche anche per il settore spaziale. Il conflitto ha aperto nuovi scenari ponendo interrogativi strategici non del tutto evasi. Le risposte implicano la messa in moto di un complesso di dinamiche che fundamentalmente chiamano in causa il posto dello spazio nel discorso pubblico e nell'agenda politica.

La nuova frontiera del XX secolo resta dunque tale, con l'intramontabile fascino scientifico, tecnologico e soprattutto umano di ricerca e scoperta, ma è stata prepotentemente chiamata in causa in un conflitto durissimo, le cui ripercussioni si sono immediatamente fatte sentire in angoli lontani della Terra. Un terremoto il cui epicentro si allarga ad altre latitudini, da Taiwan all'artico, e può contribuire a spiegare la pervasività della dimensione spaziale, le conseguenze per gli attori globali, le sfide e le opportunità per la cooperazione internazionale. L'impatto trasformativo degli eventi recenti, unito al cambio di paradigma vissuto nel settore spaziale, è foriero di riflessioni che oltrepassano l'atmosfera verso di noi, in quanto le dinamiche spaziali influenzano quelle terrestri e viceversa.

## Dove eravamo?

Se le tendenze riguardanti il settore sono in fermento già dagli anni Novanta, prima dell'invasione dell'Ucraina il contesto che ci si presenta è ben diverso da quello attuale. L'effetto dirompente del conflitto è lampante sulle relazioni tra gli Stati e in generale sullo spazio, coinvolgendo direttamente le principali

<sup>1</sup> J. BLACK, «Our Reliance on Space Tech Means We Should Prepare for the Worst», in *RAND Commentary*. <https://www.rand.org/blog/2018/03/our-reliance-on-space-tech-means-we-should-prepare-for.html>



potenze spaziali. Già il 2014 aveva segnato un leggero cambio di direzione con l'annessione della Crimea, tanto che le tensioni tra Ucraina e Russia si manifestavano anche nei consessi internazionali spaziali; al Comitato per gli Usi Pacifici dello Spazio Extra-Atmosferico delle Nazioni Unite, le delegazioni approfittavano di cavilli degli *statement* altrui per avviare *re-primenda* politiche. Dopo l'annessione della Crimea, l'Ucraina rivede la cooperazione con la Russia e termina alcuni progetti in comune o accordi di lancio. La mutua dipendenza tra i vicini ha subito uno stop e la Russia ha interrotto i legami tecnologici e industriali con l'Ucraina, che a sua volta ha riorientato programma ed esportazioni verso ovest.

La bussola globale della cooperazione resta tuttavia in gran parte inalterata. Se per Mosca a causa delle sanzioni post-2014 si era reso necessario tagliare il budget spaziale in un periodo di intenso rilancio delle attività ereditate dall'epoca sovietica, è anche vero che è la Russia a fornire il lanciatore utilizzato in Europa e Stati Uniti per trasporto umano e cargo verso la Stazione Spaziale Internazionale (ISS). Il Soyuz era infatti integrato nell'offerta di servizi di lancio dall'europea Arianespace e raggiungeva con buona frequenza l'orbita dalla base francese di Kourou oltre che dal cosmodromo russo in Kazakhstan, trasportando tra gli altri non pochi satelliti del programma spaziale europeo.

Dopo il ritiro dello Space Shuttle gli Stati Uniti non hanno capacità di lancio autonome per l'esplorazione umana e pagano a Mosca i posti a bordo del Soyuz. Sui lanciatori poi le due industrie beneficiano di una qualche collaborazione, da cui la Russia riceve somme importanti.<sup>2</sup> Molte poi sono le collaborazioni tra l'agenzia

rusca Roscosmos e le omologhe occidentali, *in primis* europee per missioni scientifiche dove l'apporto russo è di rilievo. Anche l'Ucraina è un attore spaziale riconosciuto, considerando l'apporto primario nella produzione dei lanciatori europei e per il trasporto globale dei satelliti a bordo della flotta degli Antonov. Kyiv mantiene dalla tradizione missilistica sovietica forti industrie impegnate nel settore e vive una fioritura di aziende spesso nate all'estero o rivolte al mercato europeo.

Uno scenario pre-bellico di integrazione che non subisce deviazioni dopo il 2014 e fa pensare ad un eccezionalismo dello spazio dove scienza e tecnologia guidano la cooperazione ed evitano contraccolpi, simboleggiati dall'avamposto comune della ISS. Eppure, astronauti e cosmonauti a bordo della Stazione nel novembre 2021 devono adoperare le procedure di sicurezza per l'eventuale rientro a Terra: dal territorio russo parte un missile che intercetta un satellite sovietico distruggendolo e disparendo una nuvola di frammenti ad un'altitudine di circa 480 chilometri, affollata da macchine e umani inclusi i taikonauti cinesi. Un test antisatellite distruttivo ad ascesa diretta (DA-ASAT) che ha creato oltre 1.500 frammenti di detriti orbitali tracciabili, ponendo una minaccia a lungo termine per la ISS, la stazione spaziale cinese e migliaia di satelliti. A posteriori molti analisti hanno letto il test come una intimidazione, dimostrazione che a Mosca lo spazio è considerato a tutti gli effetti dominio operativo.

### Dove siamo e cosa è successo?

Considerato punto d'esordio di azioni militari secondo la dottrina russa, lo spazio è subito coinvolto all'alba del 24 febbraio 2022, vera e



propria dinamite verso il contesto su delinea-to. L'invasione è infatti preparata attraverso un attacco *cyber* all'infrastruttura di terra di KA-SAT, disabilitandone la rete e interrompendo in modo significativo le comunicazioni militari, oltre che apportando ripercussioni civili anche aldilà dei confini ucraini fino in Germania e Francia.

Da Kaliningrad partono poi azioni di *Electronic Warfare* (EW) con contraccolpi sul posizionamento da satellite per l'aviazione civile sul Baltico. Molto limitata invece sarà l'EW sul fronte, per non intralciare i russi stessi spesso vincolati nelle azioni tattiche al segnale GPS. La flotta di Antonov viene distrutta o compromessa. Un Soyuz pronto al lancio con a bordo 36 satelliti di OneWeb, società partecipata del governo UK, vengono fermati alla base di Baikonur in Kazakhstan; Roscosmos fa oscurare le bandiere occidentali dal razzo e chiede garanzie che i satelliti non siano usati per fini militari, alzando la posta fino a demandare a Downing Street di vendere le quote in OneWeb. Richiesta irricevibile e satelliti presi in ostaggio, compromettendo la sicurezza dell'intera prima generazione della costellazione messa in orbita. Anche il programma europeo di posizionamento Galileo è impattato, in quanto i lanci a bordo del Soyuz non avverranno, lasciando i satelliti a terra per due anni.

Le sanzioni occidentali segnano infatti uno stop alla cooperazione con Roscosmos, che ritira i suoi tecnici da Kourou, e interrompono i progetti in corso anche a livello scientifico. Lo scoppio del conflitto incrina infine la partnership sulla ISS, pietra miliare della diplomazia spaziale e simbolo della collaborazione tra Stati Uniti e Russia. Mosca annuncia che si sarebbe

ritirata dalla ISS ma militarizza la narrativa intorno alla Stazione con commenti ostili in merito a staccare il supporto tecnico e provocare perdita di controllo e rientro incontrollato «sugli Stati Uniti o l'Europa». Una posizione manifestata da Roscosmos che nel corso della guerra si farà portavoce anche dell'annuncio dell'impiego di nuovi armamenti sul suolo ucraino, come nel caso del missile balistico intercontinentale Oreshnik, e secondo alcune analisi è stata maggiormente inquadrata nell'apparato militare, fornendo supporto ed *intelligence* al fronte.

In questo caos, entra in scena Starlink, il programma di comunicazione satellitare di SpaceX che in soli 4 giorni dall'invasione – complice l'avvio precedente di un dialogo con il governo ucraino – recapita terminali in Ucraina e attiva un servizio che ristabilisce il comando e controllo decentralizzato delle forze. Alcune stime contano che oltre 15.000 terminali raggiungono il Paese in meno di 4 mesi, coadiuvati dal supporto di USAID, e che in alcuni momenti l'Ucraina avrebbe rappresentato oltre metà dell'utilizzo totale di Starlink.<sup>3</sup>

Starlink è vitale per la difesa dell'Ucraina, fornendo banda larga, comunicazione sicura e aumentando la *situational awareness* dai quartieri generali fino alle unità in prima linea. La connettività è stata ed è essenziale per il mantenimento delle operazioni governative e il supporto agli sforzi umanitari. Oltre che per scopi

<sup>2</sup> G. LA ROCCA «Russia and China: West's systemic rivals on orbits» in *The Expanding Nexus between Space and Defence*, edited by Alessandro Marrone and Michele Nones. *DOCUMENTI IAI 22* | 01. Istituto Affari Internazionali (IAI), February 2022.

<sup>3</sup> T. OGDEN et al., «The Role of the Space Domain in the Russia-Ukraine War: The Impact of Converging Space and AI Technologies», in *The Alan Turing Institute*.



civili, e per inciso anche accademici e strettamente umani, è stato utilizzato per droni di ricognizione, correzione del fuoco di artiglieria, mantenimento del contatto con le truppe sul campo di battaglia. Apporto enorme alle forze ucraine, sostanzialmente insostituibile considerando velocità e latenza, SpaceX rafforza anche la *cyber-defence* del sistema per far fronte all'impiego in un teatro di guerra, inizialmente a discapito di altri programmi che sono messi in secondo piano.

L'ingresso di Starlink è un manifesto immediato alla resilienza delle costellazioni in orbita bassa terrestre. Tuttavia, il coinvolgimento di entità private in guerra – fatto certamente non nuovo, anche rimanendo nel campo spaziale – solleva questioni etiche e geopolitiche riguardanti la loro neutralità, la responsabilità e la potenziale influenza indebita nelle zone di conflitto. L'affidamento a un singolo fornitore privato per le comunicazioni critiche in guerra – peraltro tra i pochissimi al mondo, unico per certi parametri – presenta anche preoccupazioni riguardo a punti di controllo o interruzione.

Infatti con il tempo la disponibilità del servizio è soggetta alla variabilità del giudizio di Musk, che impone dei limiti geografici o di impiego offensivo all'utilizzo del segnale, non riuscendo peraltro a sgomberare il campo da accuse relative al mercato nero di Starlink in Russia. In breve tempo, nonostante questi limiti, Starlink ha ridefinito le regole del settore anche per quanto riguarda il concetto di deterranza in orbita, favorito da una miriade di satelliti che richiederebbero soluzioni estreme per essere disabilitati contestualmente, come detonazioni in orbita e armi nucleari che pregiudicherebbero l'ambiente spaziale per chiunque.

Non solo la comunicazione, anche i satelliti di osservazione e ISR cambiano le regole dello scontro. L'*intelligence* occidentali già prima dell'invasione mostrano immagini dell'accumulo di mezzi russi al fronte, comprovando che non si tratta di retorica l'allarme verso una imminente operazione da parte di Mosca. Il flusso ininterrotto di dati dallo spazio crea poi una nuova *supply chain* essenziale per far fronte al conflitto. Decine di satelliti trasmettono continuamente immagini all'Ucraina che non supportano solo il *targeting* militare e la valutazione dei danni di battaglia ma sono utilizzati anche da ONG e media per documentare i crimini di guerra russi: siti del patrimonio distrutti, deportazioni forzate e fosse comuni, scavate ancora prima degli attacchi come nel caso di Bucha, dimostrandone l'intenzionalità. Strumento cruciale tanto che gli Stati Uniti annunciano già nel 2022 miliardi di investimenti in aziende del settore e impongono sanzioni anche ad un'azienda cinese che avrebbe fornito immagini satellitari a imprese affiliate al gruppo Wagner.

L'uso dello spazio nel conflitto è dunque massiccio, non paragonabile a niente di precedente, e l'energia del settore spaziale commerciale è applicata in modi nuovi. La risposta russa arriva all'Assemblea Generale dell'ONU: «Stiamo parlando dell'uso da parte degli Stati Uniti e dei loro alleati di componenti di infrastrutture civili nello spazio, comprese quelle commerciali, nei conflitti armati. Le infrastrutture quasi civili potrebbero essere un obiettivo legittimo per le rappresaglie»<sup>4</sup>. Mosca in aggiunta saboterà tentativi diplomatici di dialogo sul comportamento responsabile nello spazio, ponendo anche il veto ad una risoluzione in Consiglio di Sicurezza contro le



armi nucleari in orbita e opponendosi ad una moratoria contro i test ASAT.

## Dove saremo?

La profonda integrazione delle tecnologie spaziali nel tessuto della società moderna ha elevato il dominio spaziale a una posizione di primaria importanza geopolitica. È diventato un elemento centrale della sicurezza nazionale e della stabilità economica e gli Stati che possiedono solide capacità spaziali esercitano un potere e un'influenza considerevoli sulla scena globale, sempre più attraverso l'iniziativa di privati.<sup>5</sup> Ciò genera una spinta alla competizione ed all'adozione di un modello, il cui DNA è però difficilmente replicabile in altri ecosistemi. Contestualmente chiama gli Stati non autosufficienti e sempre più soggetti a fattori esterni a dotarsi di strumenti adeguati.

È interessante il caso di Taiwan, la cui connettività dipende da cavi sottomarini frequentemente soggetti a *disruption*. Per garantire resilienza, Taiwan ha valutato quindi soluzioni spaziali sia proprietarie che commerciali (inclusa Eutelsat OneWeb), per mantenere la connessione in caso di gravi interruzioni e deterioramento della situazione complessiva dell'isola. Lo spazio emerge quindi come *backup* critico per le comunicazioni quando le infrastrutture tradizionali sono vulnerabili o compromesse, trasformando le capacità satellitari in un elemento strategico di sicurezza e continuità operativa. Anche la regione artica rappresenta un caso studio rilevante e i principali attori hanno potenziato i programmi satellitari per le alte latitudini, riconoscendo quanto le capacità spaziali siano essenziali per proiezione di potere e *domain awareness* artica. Questi esempi si inseriscono in un contesto di crescente competizione geopolitica, dove

le principali potenze ridefiniscono le strategie spaziali. Molto incerto è il discorso intorno alla Russia ed alle capacità di dedicarsi al settore. Mentre tenta di intestarsi la leadership della cooperazione di settore a livello multilaterale nei BRICS, rischia di estremizzare provocazioni e ostilità intensificando operazioni di *counterspace* attraverso sistemi SIGINT, di *early warning* o EW come Tobol e Kalinka, disturbando sia Starlink che GPS. Mosca potrebbe inoltre schiacciarsi sempre più su posizioni cinesi. Pechino rilancia continuamente il suo *status* di potenza spaziale, servendosi anche di una trasposizione *Made in China* del modello americano e puntando su ogni tavolo dall'esplorazione lunare e marziana alla colonizzazione dell'orbita bassa.

Tutto ciò impone una riflessione che deve anticipare le azioni rivolte all'adeguamento al nuovo contesto. Il discorso intorno allo spazio ed al posto che gli si dà nel dibattito pubblico e nell'agenda politica vive un cambiamento, si fa meno superficiale e più aderente a posizionamenti strategici di sicurezza e difesa.

Per gli Stati Uniti, che consolidano la leadership attraverso la forza dei pochi grandi player, si fa ancora più pressante adottare gli strumenti per tenere il passo del paradigma industriale importandolo a tutti i livelli, ora che si appresta a lanciare *Golden Dome* richiamandosi sia alle *Star Wars* d'epoca reagiana sia al *Manhattan Project*. Un aspetto chiave della strategia complessiva dunque prevede la crescente integrazione di soluzioni commer-

<sup>4</sup> M. CONNELL, with contributions by Samuel Bendett and Brooke Lennox, «The Role of Space in Russia's Operations in Ukraine» (CNA, 2023).

<sup>5</sup> A. BOLLFRASS, E. SABATINO, and C. WILEY, «Space Capabilities to Support Military Operations in the European Theatre», in *The International Institute for Strategic Studies*, January 2025.



ciali nelle architetture spaziali di sicurezza, sfruttando innovazione e agilità del settore privato.

Dall'altro lato di un Atlantico che a volte sembra più vasto e profondo, l'Europa sente suonare l'ennesima sveglia ed ha avviato un processo di riflessione cristallizzato prima nella Bussola Strategica e poi nella *EU Space Strategy for Security and Defence*, un passaggio quanto mai necessario ad una mentalità strategica che non fosse incentrata (quasi) esclusivamente sugli aspetti economici. La nomina nella Commissione di Kubitius per lo Spazio e la Difesa ancora una volta conferma l'importanza del posto dedicato allo spazio nell'agenda, in un'Unione che si è scoperta ancora sprovvista delle capacità per dirsi vera e propria potenza spaziale. Il futuro dell'Ucraina è strettamente associato a quello europeo anche nello spazio. Kyiv è un bacino di esperienza sostanzialmente introvabile per approfondire il tema strategico della congiuntura tra spazio e difesa, dentro e fuori la NATO e a livello industriale.

Finalmente in aprile la Commissione ed il governo ucraino hanno firmato un accordo che avvicina Kyiv al programma spaziale europeo, accedendo (per ora soltanto) ai servizi di Copernicus che provvede alla fame di immagini satellitari finora sostenuta da iniziative private – a volte popolari, di *crowdfunding* – per fornire accesso al mare di dati ottenibili dall'orbita. Resta la realtà dei fatti per cui se Starlink fosse spento, l'Ucraina avrebbe difficoltà a trovare ripieghi in Europa. Scenari non lontani da quanto accaduto nel corso delle negoziazioni per un cessate il fuoco avviate dall'amministrazione Trump, prima con lo stop alla condivisione di immagini satellitari

e poi paventando la possibilità che Starlink fosse chiamato direttamente in causa nei negoziati. I dubbi sull'affidabilità di SpaceX sono giunti anche sul tavolo dell'Italia, impegnata secondo indiscrezioni internazionali a negoziare un contratto miliardario con Musk.

Il debutto dello spazio nelle negoziazioni solleva molti interrogativi riguardo all'approccio degli Stati Uniti, anche alla luce di un riavvicinamento senza precedenti con la Russia alle Nazioni Unite su votazioni chiave in cui si sono schierati contro posizioni consolidate su importanti questioni di linguaggio relative alla guerra. In questo contesto, gli scenari in cui si andrebbe a ricercare una nuova convergenza tra est e ovest – anche nello spazio, per creare l'alleanza sino-russa – potrebbero non essere così inverosimili, soprattutto se si immagina un disimpegno americano dal fronte e un indebolimento delle sanzioni.

Ciò riporta al centro dell'attenzione la questione della natura della diplomazia spaziale, se è possibile promuoverla come canale di comunicazione e far leva sugli aspetti scientifici per aprire varchi o se è destinata soltanto a seguire riavvicinamenti politici in un dominio sempre più competitivo e conteso. L'interrogativo coinvolge anche l'Europa ed il ruolo dell'Ucraina nell'Europa dello spazio. La ricerca di un rapporto più stretto e l'offerta di cooperazione avrebbe potuto essere più incisiva e tempestiva, sfruttando proprio i canali scientifici. Quello che emerge è un quadro di profonda incertezza, dove equilibri e convergenze potrebbero ridefinirsi con una velocità imprevedibile e le finestre di opportunità chiudersi rapidamente, mentre è necessario trovare spazio senza cadere nella trappola della dipendenza, dell'isolamento o dell'irrelevanza.

# PER FARE CHIAREZZA SULLA STORIA DEL NOSTRO PAESE, SERVIRANNO SECOLI. OPPURE, QUALCHE ORA NEL NOSTRO ARCHIVIO.

I NOSTRI ARCHIVI D'INTERESSE STORICO CONTRIBUISCONO A RICOSTRUIRE LA STORIA.

## SOSTIENICI CON IL 5X1000

SOSTEGNO DEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE ISCRITTI NEL RUNTS DI CUI ALL'ART. 46, C. 1, DEL D.LGS. 3 LUGLIO 2017, N. 117, COMPRESSE LE COOPERATIVE SOCIALI ED ESCLUSE LE IMPRESE SOCIALI COSTITUITE IN FORMA DI SOCIETÀ, NONCHÉ SOSTEGNO DELLE ONLUS ISCRITTE ALL'ANAGRAFE

FIRMA

Codice fiscale del beneficiario (eventuale)

97267510150

ITALIA

EUROPA

**ITALIA-EUROPA**



# LA SOCIETÀ EUROPEA TRA TEORIA E PRASSI: BILANCIO CRITICO E PROSPETTIVE DI RIFORMA

di **Sophia Charlotte Scheurer**

Il concetto di uno spazio economico europeo comune è strettamente connesso allo sviluppo di un diritto societario europeo uniforme. Se oggi il dibattito tende a concentrarsi prevalentemente sull'integrazione sotto il profilo geopolitico e della sicurezza, è opportuno volgere lo sguardo alle fondamenta del progetto europeo: la creazione di un mercato interno comune e la promozione della cooperazione economica tra gli Stati membri. Questi obiettivi sono perseguiti proprio attraverso il diritto societario dell'Unione Europea, in particolare mediante l'armonizzazione delle normative nazionali e l'incentivazione dell'attività economica transfrontaliera delle imprese. Un elemento cardine del processo di integrazione economica è rappresentato dalla libertà di stabilimento, che consente alle società di trasferire la propria sede legale o amministrativa principale in un altro Stato membro, nonché di aprire succursali in tutta Europa. La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha avuto un ruolo determinante nel concretizzare e rafforzare la libertà di stabilimento. Tra le pronunce più significative si ricordano le sentenze *Daily Mail* (1988) e *Centros* (1999).<sup>1</sup>

Un ulteriore strumento fondamentale del legislatore europeo è rappresentato dall'ar-

monizzazione dei diritti societari nazionali tramite direttive. Queste mirano a stabilire standard minimi uniformi a livello dell'Unione, senza tuttavia compromettere l'autonomia dei singoli ordinamenti nazionali in materia di diritto societario.<sup>2</sup> In un'ottica complementare la Commissione europea ha perseguito l'obiettivo di istituire forme societarie autonome di carattere sovranazionale. Nel corso di tale evoluzione sono stati introdotti il Gruppo Europeo di Interesse Economico (GEIE), la Società Europea (SE) e la Società Cooperativa Europea (SCE). Il GEIE è stato istituito nel 1985 ed è la prima forma giuridica di società a livello europeo, concepita per facilitare la cooperazione economica transfrontaliera tra membri provenienti da diversi Stati membri dell'Unione Europea. La Società Cooperativa Europea (SCE), invece, è stata introdotta nel 2003 e ha lo scopo di facilitare la cooperazione economica transfrontaliera in forma cooperativa.<sup>3</sup> La diffusione pratica di entrambe le forme societarie si è, fino ad ora, mantenuta piuttosto ridotta. Al contrario, la Società Europea (SE) rappresenta di gran lunga la forma societaria sovranazionale di maggiore rilievo. Istituita nel 2001 come società europea per azioni, consente alle imprese di operare con una presenza transfrontaliera all'interno del mercato interno europeo. Non solo la



sua struttura economico-organizzativa, ma anche la sua rilevanza pratica rendono particolarmente interessante un approfondimento dedicato alla sua evoluzione storica e al suo ruolo nell'integrazione del diritto societario europeo. In tale prospettiva, si intende analizzare il percorso evolutivo della Società Europea – con particolare attenzione alle tappe fondamentali che ne hanno segnato l'introduzione nel diritto dell'Unione e la sua potenzialità per il futuro del diritto societario europeo.

## Evoluzione storica Società Europea

L'idea di una Società per Azioni transnazionale risale a ben prima dell'introduzione della SE nel 2001. Nel 1956, con il trattato della Saar<sup>4</sup> stipulato tra Germania e Francia, fu istituita una società per azioni transnazionale la *deutsch-französische Verkaufsgesellschaft* o la *Société franco-allemande de vente* (società franco-tedesca di vendita). Il suo scopo era quello di coordinare la commercializzazione del carbone proveniente dalla Saar e dalla Lorena, nonché di armonizzare gli interessi economici dei due Paesi. La società era sottoposta a un controllo bilaterale: le modifiche ai principi generali della politica di vendita e allo statuto della società richiedevano l'approvazione dei governi di entrambi gli Stati membri. Inoltre, in deroga alla disciplina ordinaria, il trattato prevedeva che la società avesse una sede situata nel territorio di entrambi gli Stati. L'obbligo fiscale della *Société franco-allemande de vente* non era determinato in base alla sede legale della società, bensì in conformità alle regole di ripartizione fiscale stabilite contrattualmente.<sup>5</sup> Dal punto di vista giuridico, essa non configurava un modello societario gene-

rale, bensì una costruzione fondata su un accordo bilaterale. Presentava tuttavia elementi strutturali rappresentati dalla doppia appartenenza statutale e dall'integrazione economica, che si riscontrano successivamente nella disciplina della Società Europea (SE). In una prospettiva odierna, la *Société franco-allemande de vente* può essere considerata un modello isolato, di matrice essenzialmente politica, che ha tuttavia anticipato principi fondamentali nella configurazione delle società sovranazionali.

I Trattati di Roma del 1957 stabiliscono, tra gli obiettivi centrali della Comunità Economica Europea, la rimozione delle restrizioni agli scambi economici tra gli Stati membri e la realizzazione di una politica commerciale comune. Non contenevano tuttavia una disciplina specifica volta all'introduzione di una società per azioni europea. Soltanto nel 1965 il governo francese sottopose alla Commissione una proposta per l'istituzione di una forma societaria europea idonea a disciplinare l'attività commerciale transfrontaliera. Alla luce delle difficoltà connesse all'armonizzazione dei diritti societari nazionali, il governo francese proponeva l'elaborazione di un progetto normativo europeo uniforme da recepire negli ordinamenti giuridici interni degli Stati membri. Un vantaggio essenziale della proposta consisteva nel fatto che, in caso di trasferimento della sede all'interno della Comunità, non sarebbe stata necessaria alcuna modifica statutaria.<sup>6</sup> La proposta del governo francese affrontava quella che sarebbe poi divenuta una questione centrale nelle discussioni successive: la partecipazione dei lavoratori alla gestione societaria. Era prevista una società



dotata di un organo di gestione e di un'assemblea degli azionisti. La proposta contemplava inoltre la possibilità di istituire un organo intermedio, al quale potessero essere attribuite funzioni di amministrazione, direzione o controllo.<sup>7</sup> La Commissione riprese tale proposta nel 1966 e sviluppò il Memorandum. Rilevò che le differenze tra gli ordinamenti nazionali non potevano essere superate unicamente mediante l'armonizzazione e considerò l'introduzione di una forma societaria europea uniforme come una possibile soluzione.<sup>8</sup> Il Memorandum fa espresso riferimento alla proposta francese del 1965 e ai principi sanciti nei Trattati di Roma, individuando due principali problematiche: l'attività transfrontaliera delle società e la fusione di società appartenenti a diversi ordinamenti giuridici in gruppi societari. Mentre in alcuni Stati membri era già ammessa la trasformazione di società straniere in società nazionali, soltanto in Italia risultava giuridicamente possibile anche la trasformazione inversa.<sup>9</sup> Come soluzione di carattere strutturale, la Commissione proponeva l'introduzione di una nuova forma societaria europea, nella quale, accanto al diritto europeo, continuasse ad applicarsi anche il diritto nazionale. A titolo di esempio, la Commissione richiamava la *Société franco-allemande de vente* istituita con il trattato della Saar del 1956 e la sua integrazione sussidiaria nei rispettivi diritti nazionali.<sup>10</sup>

Al fine di preparare l'introduzione di una forma societaria europea, la Commissione istituì un gruppo di esperti, coordinato da Peter Sanders, che nel 1970 presentò una proposta di regolamento relativa allo statuto di una società europea per azioni. La proposta affron-

tava in maniera articolata la questione della partecipazione di lavoratori, sia nel preambolo sia in un apposito capitolo. Era prevista l'istituzione di un organo europeo con funzioni di supervisione, nonché di un consiglio di sorveglianza all'intero del quale ai lavoratori sarebbero stati riconosciuti specifici diritti di partecipazione.<sup>11</sup> Il modello proposto si ispirava al sistema dualistico tedesco. Tra i profili più caratterizzanti, la proposta contemplava l'istituzione di un Registro Commerciale Europeo (*European Commercial Register*), che avrebbe dovuto essere collocato presso la Corte di Giustizia europea e destinato alla registrazione delle SE. In tale configurazione, il Registro Commerciale Europeo non ha mai trovato attuazione. In alternativa, a partire dal 2017 è stato istituito il cosiddetto *Business Registers Interconnection System* (BRIS), che collega i registri commerciali nazionali e consente l'accesso pubblico alle relative informazioni.<sup>12</sup> La proposta del 1970 si articolava in un totale di 284 articoli, un numero sensibilmente superiore rispetto al regolamento SE adottato nel 2001, composto da soli 70 articoli.<sup>13</sup> Nel suo complesso, la proposta della Commissione del 1970 fu oggetto di tre revisioni e modifiche.<sup>14</sup> La prima proposta rinviava, per la determinazione del diritto applicabile, ai principi generali contenuti nel regolamento. Il ricorso al diritto nazionale delle Società per Azioni era previsto unicamente qualora tali principi non offrissero una soluzione. La proposta del 1991, invece, contemplava un'applicazione meramente sussidiaria del diritto nazionale delle Società per Azioni, subordinata al regolamento e alle disposizioni statutarie. Si avvicina in questo modo alle previsioni dell'Art. 9, paragrafo 1, dell'attuale regolamento SE. Il diritto societa-



rio nazionale è stato riconosciuto quale strumento integrativo, nell'ambito di un compromesso politico<sup>15</sup> volto a risolvere la controversa questione della partecipazione dei lavoratori. Nel 1991 la Commissione presentò inoltre una proposta di direttiva in materia di partecipazione dei lavoratori. Tuttavia, il compromesso incontrò inizialmente l'opposizione di alcuni Stati membri. L'accordo politico fu infine conseguito in occasione del vertice del Consiglio europeo di Nizza, nel dicembre 2000.<sup>16</sup> Su questa base, nel 2001 furono adottati il regolamento relativo allo statuto della Società Europea (regolamento SE) e la direttiva che completa lo statuto della Società Europea per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori (direttiva SE sulla partecipazione), entrati in vigore<sup>17</sup> l'8 ottobre 2004<sup>18</sup>. L'Articolo 9 del regolamento SE prevede una gerarchia delle fonti: le disposizioni del regolamento si applicano in via primaria, seguite dalle previsioni statutarie della SE<sup>19</sup> e, in subordine, dal diritto nazionale. Si applicano in via prioritaria le disposizioni speciali emanate per la SE, seguite dalla disciplina generale delle Società per Azioni. Il diritto nazionale deve inoltre essere conforme alla direttiva SE sulla partecipazione dei lavoratori. Sebbene i regolamenti abbiano applicazione diretta, può tuttavia rendersi opportuno, per gli Stati membri, adottare disposizioni nazionali integrative, al fine di agevolare l'attuazione del diritto europeo e la sua integrazione nell'ordinamento nazionale. A tal fine, in Germania furono adottati nel 2004 una legge di attuazione<sup>20</sup> del regolamento SE e la legge sulla partecipazione dei lavoratori in una Società Europea.<sup>21</sup> L'Italia, invece, emanò nel 2005 un decreto legislativo<sup>22</sup> in materia di partecipazione dei lavoratori. Una legge di at-

tuazione autonoma del regolamento SE non esiste nell'ordinamento italiano. Alcuni elementi sono stati tuttavia integrati nel diritto nazionale nell'ambito della riforma del diritto societario del 2003.<sup>23</sup>

La Società Europea è una Società per Azioni, e dunque una società di capitali. Il regolamento SE prevede che la società deve essere composta da membri provenienti da almeno due Stati membri diversi e che deve avere la sede della propria amministrazione principale nell'Unione Europea. Ai sensi dell'Art. 2 del regolamento SE, può essere costituita mediante la fusione di due società per azioni, la creazione di una *holding-SE* o di una SE controllata, oppure mediante trasformazione, a condizione che una SE controllata sia soggetta da almeno due anni alla legislazione di un altro Stato membro. La legge nazionale applicabile si determina in base alla sede della SE. Per essere considerata una società italiana, la SE deve avere la propria sede nel territorio italiano.<sup>24</sup> Il Regolamento prevede, quali organi della SE, un'assemblea degli azionisti e gli organi di amministrazione e controllo. Una particolarità della SE è che l'Art. 38 b) del regolamento SE concede ai membri della società la possibilità di scegliere per quanto riguarda l'amministrazione e il controllo tra il sistema dualistico e quello monistico. Nel sistema dualistico, la società è gestita da un organo di direzione, soggetto al controllo di un organo di sorveglianza. Quest'ultimo nomina e revoca anche i membri dell'organo di direzione. Nel sistema monistico, invece, la gestione della società è affidata a un organo amministrativo unitario. Il diritto italiano<sup>25</sup>, invece, ai sensi dell'Art. 2380 cc, riconosce tre diversi sistemi:



il sistema tradizionale, il sistema dualistico e il sistema monistico.<sup>26</sup> A prescindere dalla scelta del modello di amministrazione, la direttiva sulla partecipazione dei lavoratori prevede che, in sede di costituzione di una SE, debba essere avviata una procedura di negoziazione della partecipazione dei lavoratori. A tal fine, viene istituito un organo negoziale composto da rappresentanti dei lavoratori. Nel caso in cui la SE sia costituita mediante trasformazione o fusione di società preesistenti, le regole vigenti in materia di partecipazione dei lavoratori nelle società originarie costituiscono il punto di partenza per le negoziazioni. I diritti di partecipazione già esistenti non possono essere ridotti in seguito alla costituzione della SE. La partecipazione può attuarsi in diverse forme. La partecipazione può concretizzarsi, in particolare, attraverso l'istituzione di un organo rappresentativo, che deve essere informato e consultato, ovvero mediante la nomina di rappresentanti dei lavoratori nell'organo di sorveglianza della SE, qualora tale organo sia previsto. In alternativa, può essere concordato un procedimento diverso, idoneo a garantire un'adeguata informazione e consultazione dei lavoratori.<sup>27</sup>

### Bilancio critico e prospettive future

Alla luce del lungo e politicamente complesso processo di formazione della Società Europea, ci si chiede se tale modello societario abbia trovato effettiva attuazione negli ordinamenti degli Stati membri. I dati evidenziano un rilevante divario nella diffusione della SE tra i diversi Stati membri. Secondo i dati del 2021, in Germania sono state registrate 717 SE, mentre in Italia ne risultano solo 3.<sup>28</sup> Oltre alla mag-

giore diffusione della SE in Germania, anche la rilevanza delle società che hanno adottato tale forma rappresenta un indicatore del suo successo: importanti società come Allianz, Porsche, SAP o Springer sono oggi costituite come SE.<sup>29</sup> Uno dei principali motivi dell'attrattiva della SE in Germania e nella Repubblica Ceca<sup>30</sup> risiede nella maggiore flessibilità nell'organizzazione della società. La possibilità di scegliere tra sistema dualistico e sistema monistico consente alla SE di beneficiare di un vantaggio, in particolare negli ordinamenti giuridici che impongono il modello dualistico. La SE presenta altresì una maggiore libertà nella disciplina della partecipazione dei lavoratori: non è soggetta alla normativa tedesca in materia di partecipazione. Tale impostazione consente alle società un margine di manovra più ampio nella composizione del consiglio di sorveglianza. Ad esempio, il numero dei membri del consiglio di sorveglianza può essere ridotto.<sup>31</sup> Inoltre, l'etichetta europea "SE" è oggi associata a un modello societario avanzato e integrato.<sup>32</sup> In uno studio condotto da Eidenmüller e Lasák sulle SE ceche, l'etichetta europea "SE" è stata addirittura considerata un motivo centrale nella scelta della forma giuridica.<sup>33</sup>

Le ragioni che spiegano la diffusione ancora contenuta della SE in Italia appaiono molteplici. Una criticità strutturale deriva dalla sola parziale recezione della SE nell'ordinamento giuridico nazionale. Ad oggi, manca ancora una legge di attuazione che determini in modo sistematico quali disposizioni del diritto nazionale debbano trovare applicazione in via sussidiaria. Taluni settori essenziali risultano tuttora solo parzialmente coperti dal diritto



europeo, rendendo necessaria l'integrazione mediante le disposizioni del diritto nazionale. Questo comporta incertezze nell'applicazione e nella delimitazione tra diritto europeo e diritto nazionale.<sup>34</sup> Un ulteriore motivo della minore diffusione della SE risiede nel fatto che molti dei suoi potenziali vantaggi risultano già contemplati dal diritto nazionale in materia di Società per Azioni. Anche il diritto italiano consente la scelta tra modello monistico e modello dualistico di governance. Differenze emergono altresì nell'ambito della partecipazione dei lavoratori. Sebbene l'articolo 46 della Costituzione italiana sancisca il diritto dei lavoratori a collaborare alla gestione dell'impresa, tale principio non ha finora trovato attuazione attraverso una disciplina di legge ordinaria. In Italia, la partecipazione dei lavoratori si fonda invece sulla contrattazione collettiva. Tale quadro assicura alle società un'ampia flessibilità nella configurazione degli assetti. Di conseguenza, l'ordinamento italiano si annovera tra i pochi in cui il diritto nazionale appare più attrattivo e flessibile rispetto al diritto europeo applicabile alla SE.<sup>35</sup> Un ulteriore elemento che contribuisce a spiegare la maggiore diffusione della SE in Paesi quali la Repubblica Ceca e la Germania è costituito dalla frequente costituzione di Società Europee prive di attività operativa. In Italia, la costituzione di società inattive incontra un significativo ostacolo nelle sanzioni di natura fiscale, che ne scoraggiano fortemente l'utilizzo. Si rileva inoltre che la costituzione di una SE è frequentemente associata a costi iniziali significativi, a procedure complesse e articolate, nonché a un elevato livello di adempimenti amministrativi. Tale quadro comporta una limitata esperienza da parte dei

consulenti e delle autorità competenti.<sup>36</sup> Uno studio elaborato dalla Commissione europea e condotto da EY sull'attività e sull'impatto dello statuto della SE nei diversi Stati membri evidenzia che, fino all'avvio dell'indagine, erano state costituite meno SE di quanto inizialmente previsto. Sebbene il loro numero sia in costante aumento, il successo di tale forma giuridica continua a presentarsi disomogeneo.<sup>37</sup> Dallo studio emerge che lo statuto della SE costituisce, in linea di principio, un quadro normativo idoneo a sostenere l'organizzazione transfrontaliera delle società europee. Esso consente assetti organizzativi flessibili e prevede meccanismi adeguati a garantire la partecipazione dei lavoratori. Lo studio evidenzia, accanto a tali aspetti positivi, anche due ostacoli di rilievo alla più ampia diffusione della SE: da un lato, il ricorso esteso al diritto nazionale, che determina incertezze giuridiche, dall'altro, la complessità e la struttura applicativa articolata della disciplina in materia di partecipazione dei lavoratori.<sup>38</sup> Alla luce delle conclusioni emerse dallo studio, la Commissione europea, nella relazione successiva sull'attuazione dello statuto della SE, ha ritenuto che gli obiettivi originari fossero stati raggiunti. La prassi applicativa mostra tuttavia che la SE, nella concreta esperienza degli Stati membri, si configura ancora prevalentemente come una pluralità di modelli nazionali, più che come una forma giuridica sovranazionale.<sup>39</sup>

Al fine di incentivare ulteriormente la diffusione della SE, si rende opportuna l'adozione di misure specifiche. Tra gli interventi ipotizzabili si annoverano, in particolare, la digitalizzazione a livello europeo delle procedure



di costituzione, attraverso l'istituzione di un registro centrale della SE che superi l'attuale sistema BRIS, nonché l'integrazione di criteri ESG, idonea a rafforzarne l'attrattiva.

In Italia, iniziative mirate di informazione e formazione, unitamente a un intervento legislativo di maggiore precisione nell'attuazione nazionale del regolamento SE, potrebbero contribuire a una più ampia diffusione di tale forma giuridica. In tal modo, la SE potrebbe affermarsi come una struttura competitiva e attrattiva per le società operanti a livello transfrontaliero. Nonostante i primi riscontri positivi nella prassi, la SE si conferma, tanto in Europa quanto in Italia, uno strumento ancora caratterizzato da un significativo potenziale di sviluppo e di integrazione. Il futuro della SE dipenderà meno dall'elaborazione di nuove soluzioni normative che da una più coerente attuazione, da una migliore integrazione nei contesti normativi nazionali e dal superamento delle barriere all'accettazione.

In definitiva, la SE rappresenta un importante strumento giuridico a disposizione delle imprese per operare in un contesto europeo sempre più integrato. La sua evoluzione continuerà a riflettere le dinamiche di avvicinamento dei diritti societari e di approfondimento del mercato unico. In tale prospettiva, la SE potrà contribuire in modo significativo al rafforzamento della competitività europea a livello globale.

## BIBLIOGRAFIA

<sup>1</sup> Corte di giustizia delle Comunità europee, causa 81/87, *Daily Mail and General Trust plc.*, sentenza del 27 settembre 1988; Corte di giustizia delle Comunità europee, causa C-212/97, *Centros and Erhvervs- og Selskabsstyrelsen*, sentenza del 9 marzo 1999; P. SANTELLA, «Prospettive del diritto societario europeo», in *Rivista di diritto societario*, 2010, n. 4, p. 5 ss. Per un quadro della giurisprudenza si vedano le seguenti cause:

Corte di giustizia delle Comunità europee, causa C-208/00, *Überseering BV v Nordic Construction Company Baumanagement GmbH (NCC)*, sentenza del 5 novembre 2002; Corte di giustizia delle Comunità europee, causa C-167/01, *Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Amsterdam, e Inspire Art Ltd.*, sentenza del 30 settembre 2003; Corte di giustizia delle Comunità europee, causa C-210/06, *Cartesio Oktató és Szolgáltató bt.*, sentenza del 16 dicembre 2008; Corte di giustizia dell'Unione europea, causa C-378/10 *VALE Építési kft.*, sentenza del 12 luglio 2012 e Corte di giustizia dell'Unione europea, causa C-106/16, *Polbud – Wykonawstwo sp. z o.o.*, sentenza del 25 ottobre 2017.

<sup>2</sup> Cfr. P. SANTELLA, «Prospettive del diritto societario europeo», in *Rivista di diritto societario*, 2010, n. 4, p. 3.

<sup>3</sup> Cfr. M. HABERSACK, D. VERSE, *Europäisches Gesellschaftsrecht*, C.H.BECK, Monaco 2019, p. 609.

<sup>4</sup> Trattato tra la Repubblica Federale di Germania e la Repubblica Francese relativo alla questione della Saar (Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik zur Regelung der Saarfrage), firmato a Lussemburgo il 27 ottobre 1956 dai ministri degli Esteri H. von Bretano (per la Repubblica Federale di Germania) e C. Pineau (per la Repubblica Francese), redatto in lingua tedesca e francese.

<sup>5</sup> Ai sensi dell'Articolo 84, comma 6, del Trattato, la società era assoggettata a imposta come se la metà del capitale, delle attività, delle passività e delle riserve fosse attribuita a ciascuna delle due sedi. In ciascuna sede si presumeva inoltre che solo la metà del fatturato e dell'utile fosse realizzata, che la metà dei dividendi e delle altre distribuzioni agli azionisti fosse erogata.

<sup>6</sup> Governo francese, *Mémorandum du gouvernement français sur la création d'un statut de société commerciale de type européen*, 1965, p. 3.

<sup>7</sup> Governo francese, *Mémorandum du gouvernement français sur la création d'un statut de société commerciale de type européen*, 1965, p. 6.

<sup>8</sup> COMMISSIONE DELLA COMUNITÀ ECONOMICA EUROPEA, *Memorandum by the Commission of the European Economic Community on the Establishment of European Companies*, 1966, p. 5 ss.

<sup>9</sup> COMMISSIONE DELLA COMUNITÀ ECONOMICA EUROPEA, *Memorandum by the Commission of the European Economic Community on the Establishment of European Companies*, 1966, p. 10 ss.

<sup>10</sup> COMMISSIONE DELLA COMUNITÀ ECONOMICA EUROPEA, *Memorandum by the Commission of the European Economic Community on the Establishment of European Companies*, 1966, p. 19.

<sup>11</sup> COMMISSIONE DELLA COMUNITÀ ECONOMICA EUROPEA, *Proposal for a Council Regulation embodying a Statute for European Companies*, 1970, p. 7.

<sup>12</sup> La base giuridica per l'introduzione del BRIS è costituita dalla direttiva Directive 2012/17/UE. Disponibile all'indirizzo: <https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/sites/pages/viewpage.action?pageId=533365899> (ultimo accesso: 16 maggio 2025).

<sup>13</sup> Regolamento (CE) n. 2157/2001 del Consiglio, dell'8 ottobre 2001, relativo allo statuto della Società europea (SE), in GU L 294 del 10 novembre 2001, p. 1 ss.

<sup>14</sup> Prima proposta modificata di regolamento del Consiglio relativo allo statuto della Società europea (SE), del 30 aprile 1975, COM (75) 150 definitivo, in BT 7/3713; seconda proposta modificata di regolamento del Consiglio relativo allo statuto della Società europea (SE), del 25 agosto 1989, GUCE C 263/41 del 16 ottobre 1989; terza proposta modificata di regolamento del Consiglio relativo allo statuto della Società europea (SE), del 16 maggio 1991, GUCE C 176/1. Si veda M. HABERSACK, D. VERSE, *Europäisches Gesellschaftsrecht*, C.H.BECK, Monaco 2019, p. 518.

<sup>15</sup> Mentre la proposta del 1975 conteneva ancora 284 articoli, la seconda proposta modificata del 1989 e la terza proposta modificata del 1991 ne comprendevano entrambe soltanto 137.

<sup>16</sup> CONSIGLIO EUROPEO, Vertice di Nizza, 7-9 dicembre 2000, pagina informativa disponibile su: [https://www.europarl.europa.eu/summits/nice1\\_de.htm?utm](https://www.europarl.europa.eu/summits/nice1_de.htm?utm) (ultimo accesso 30 maggio 2025).

<sup>17</sup> Direttiva 2001/86/CE del Consiglio, dell'8 ottobre 2001, che completa lo statuto della Società europea per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori, in GU L 294 del 10 novembre 2001 p. 1 ss.

<sup>18</sup> La data di entrata in vigore è disciplinata dall'articolo 70 del regolamento SE.

<sup>19</sup> Nella misura in cui il regolamento consente espressamente una disciplina statutaria.

<sup>20</sup> Gesetz zur Ausführung der Verordnung (EG) Nr. 2157/2001 des Rates vom 8. Oktober 2001 über das Statut der Europäischen Gesellschaft (SE) (SE-Ausführungsgesetz - SEAG), BGBl. I 2004, S. 3675.

<sup>21</sup> Gesetz über die Beteiligung der Arbeitnehmer in einer Europäischen Gesellschaft (SE-Beteiligungsgesetz - SEBG), BGBl. I 2004, S. 3675, 3686; Cfr. M. HABERSACK, D. VERSE, *Europäisches Gesellschaftsrecht*, C.H.BECK, Monaco 2019, p. 540.

<sup>22</sup> Italia, D. Lgs. 19 agosto 2005, n. 188, Attuazione della direttiva 2001/86/CE che completa lo statuto della società europea per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori; Cfr. M. BIANCA, A. ZANDARO in E. PEDERZINI (a cura di), *Percorsi di diritto societario europeo*, G. Giappichelli Editore, Torino, p. 199.

<sup>23</sup> La riforma è stata effettuata con il decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 6 e il decreto è entrato in vigore il 1 gennaio 2004. Cfr. P. CAVASOLA, D. ZISCHG in D. JANOTT, J. FRODERMANN (a cura di), *Handbuch der Europäischen Aktiengesellschaft – Societas Europea*, C.F. Müller Verlag, Heidelberg 2014, p. 942.

<sup>24</sup> Si desume dall'art. 3 del regolamento SE.

<sup>25</sup> Il diritto tedesco invece, in base alle disposizioni del § 76 comma 1 AktG e del § 111 comma 1 AktG, prevede la gestione della società attraverso un consiglio di amministrazione e il suo controllo da parte di un consiglio di sorveglianza.

<sup>26</sup> Cfr. C. ANGELICI, G. FERRI, *Manuale di diritto commerciale*, Utet Giuridica, Torino 2021, p. 342.

<sup>27</sup> Si desume dall'art. 4 e dall'allegato III della direttiva.

<sup>28</sup> Cfr. M. WENZ in K. VAN HULLE, S. MAUL, F. DRINHHAUSEN (a cura di) *Handbuch zur Europäischen Aktiengesellschaft* (SE), C.H.BECK, Monaco 2022, p. 12.

<sup>29</sup> Cfr. M. HABERSACK, D. VERSE, *Europäisches Gesellschaftsrecht*, C.H.BECK, Monaco 2019, p. 521 ss.



<sup>30</sup> Cfr. H. EIDENMÜLLER, J. LASAK in B. ERLE, W. GOETTE, D. KLEINDIEK, G. KRIEGER, H. PRIESTER, C. SCHUBEL, M. SCHWAB, C. TEICHMANN, C. WITT (a cura di), *Das tschechische Societas Europea-Rätzel* in Festschrift für Peter Hommelhoff, Verlag Dr. Otto Schmidt KG, Colonia 2012, p. 188.

<sup>31</sup> Cfr. M. HABERSACK, D. VERSE, *Europäisches Gesellschaftsrecht*, C.H.BECK, Monaco 2019, p. 520 ff.

<sup>32</sup> Commissione europea, Relazione al Parlamento e al Consiglio sull'applicazione del regolamento (CE) n. 2157/2001 del Consiglio dell'8 ottobre 2001 relativo allo statuto della Società europea (SE), 17 novembre 2010, p. 4.

<sup>33</sup> Cfr. H. EIDENMÜLLER, J. LASAK in B. ERLE, W. GOETTE, D. KLEINDIEK, G. KRIEGER, H. PRIESTER, C. SCHUBEL, M. SCHWAB, C. TEICHMANN, C. WITT (a cura di), *Das tschechische Societas Europea-Rätzel*, in Festschrift für Peter Hommelhoff, Verlag Dr. Otto Schmidt KG, Colonia 2012, p. 196.

<sup>34</sup> G. RESCIO, «La Società europea: una società poco amata dagli italiani?», in *Casi e materiali di diritto comunitario di interesse notarile: le società*, e-library della Fondazione Italiana del Notariato, disponibile su: <https://elibrary.fondazione-notariato.it/articolo.asp?art=21/2105> (ultimo accesso: 30 maggio 2025).

<sup>35</sup> «Study on the operation and the impacts of the Statute for a European Company (SE)», in Ernst & Young, 2009, p. 10.

<sup>36</sup> Commissione europea, Relazione al Parlamento e al Consiglio sull'applicazione del regolamento (CE) n. 2157/2001 del Consiglio dell'8 ottobre 2001 relativo allo statuto della Società Europea (SE), 17 novembre 2010, p. 5.

<sup>37</sup> «Study on the operation and the impacts of the Statute for a European Company (SE)», in Ernst & Young, 2009, p. 10.

<sup>38</sup> «Study on the operation and the impacts of the Statute for a European Company (SE)», in Ernst & Young, 2009, p. 276.

<sup>39</sup> Commissione europea, Relazione al Parlamento e al Consiglio sull'applicazione del regolamento (CE) n. 2157/2001 del Consiglio dell'8 ottobre 2001 relativo allo statuto della Società Europea (SE), 17 novembre 2010, p. 11.



# LA RIFORMA DELLA PAC E IL FUTURO DELL'AGRICOLTURA ITALIANA

di Luigi Scordamaglia

Viviamo un momento cruciale dell'Europa. Da un lato scenari geopolitici e di guerra sempre più drammatici, dall'altro guerre commerciali senza esclusioni di colpi con le diverse aree del mondo che sembrano considerare l'Unione come mercato di consumatori da conquistare: un mercato passivo, che vive in una sua dimensione fatta di buone intenzioni ma lontano dalla realtà e dal contesto competitivo globale. Si è conclusa lo scorso anno una legislatura europea segnata da un tasso di ideologia mai visto e con una Commissione, guidata nella sostanza dal vicepresidente Frans Timmermans, le cui scelte hanno massacrato intere filiere produttive europee e che ha inteso la "transizione ecologica" come un'alternativa alla produzione e alla sovranità europea. Con l'insediamento della nuova Commissione il cambio di passo sembra radicale: nuovi linguaggi, nuove visioni, nuovi obiettivi, apparente concretezza. Ma il vero dubbio è se il cambio sia effettivamente reale, oppure se tutto stia cambiando affinché nulla cambi. Innanzitutto, nella governance europea, con un Parlamento europeo emarginato, ininfluenza nelle decisioni che contano – pensiamo al bilancio pluriennale – e parzialmente marginalizzato nelle decisioni fondamentali, e una tecnocrazia sempre più

potente che prevale e condiziona una politica spesso succube, a cui si associa un collegio dei commissari che sembra sostanzialmente ratificare le decisioni della presidente Ursula Von der Leyen. E così improvvisamente l'Europa si scopre debole e dipendente, non autonoma da un punto di vista di sicurezza energetica e non da ultimo di sicurezza alimentare. Non aver capito per tempo il rischio di dipendere da Paesi terzi in campo alimentare è stato un errore esiziale. Il tutto mentre la Russia "controlla" i 25 Paesi più instabili al mondo, aprendo e chiudendo i rubinetti delle forniture alimentari e la Cina stocca oltre il 50 per cento del grano mondiale. Solo adesso l'Unione Europea ricorda l'importanza degli stock strategici e pensa di colmare tale *gap* comprando prodotti sul mercato anziché acquisire forniture agricole europee che sarebbero altresì funzionali come strumento di mitigazione delle speculazioni di mercato. Sembra così passare inosservata la proposta di un fondo unico in cui far confluire tutte le risorse delle politiche di coesione incluse quelle della Politica Agricola Comune (PAC), apparentemente con la motivazione di una flessibilità maggiore concessa agli Stati membri, in realtà per lasciare al decisore politico la difficile scelta di tagliare o ridurre un budget già non più sufficiente. E così, in



un momento in cui un'Europa potrebbe acquisire centralità se decidesse di completare l'Unione fiscale e finanziaria, continuano a prevalere gli egoismi nazionali, a cominciare da una Germania che ha superato finalmente il limite costituzionale del tetto al suo debito sia per convertire la sua industria automobilistica – distrutta da irrealistici obiettivi di decarbonizzazione e dall'assenza di neutralità tecnologica – sia per ridurre il costo energetico per le sue imprese.

## Il contesto geopolitico mondiale e il ruolo della PAC

L'agricoltura, oggi più che mai, si sta dimostrando un settore strategico dell'economia alla luce del contesto geopolitico attuale. Si tratta di un settore la cui importanza ed eccezionalità sono state riconosciute, a livello europeo, già a partire dalla costituzione della Comunità Economica Europea (CEE) nel 1962, con la definizione di un accordo che dava effetto legale alla prima Politica Agricola Comune europea, fondata su tre obiettivi fondamentali: aumentare la produttività e stabilizzare i mercati; garantire la disponibilità di cibo a prezzi ragionevoli; garantire un tenore di vita equo agli agricoltori. Così l'Europa nasce anche sul riconoscimento dell'agricoltura come settore speciale. Nel dopoguerra non sarà solo l'Europa a riservare un trattamento speciale all'agricoltura, ma anche gli altri Paesi che possono permetterselo, a partire dagli Stati Uniti. Un trattamento che è diverso da quello ricevuto dagli altri settori e per questo definito eccezionale e che cristallizza, di fatto, il concetto di "eccezionalismo agricolo". Nel corso degli anni, il settore agricolo continua a dimostrarsi un

settore "differente" che necessita della dovuta attenzione. La centralità del settore si denota a partire dalle questioni ambientali con l'agricoltura che per prima ne subisce gli effetti negativi, ma che al contempo può essere il primo alleato nella lotta ai cambiamenti climatici che, oggi più che mai, richiedono risposte adeguate. Sappiamo come l'Europa negli anni abbia aumentato volume e valore della produzione alimentare riducendo significativamente l'impatto della sua attività agricola sull'ambiente, a differenza delle altre "potenze" agricole, a partire dagli Stati Uniti. Tale andamento deriva, di fatto, dall'evoluzione della stessa PAC che negli anni ha visto aumentare in modo decisivo le misure e le risorse dedicate agli impegni ambientali e che, insieme ad altre misure e divieti di utilizzo di alcune sostanze messe in atto nell'UE rispetto agli altri Paesi, hanno reso l'agricoltura europea la più sostenibile al mondo, creando una forbice tra gli standard europei e quelli del resto del pianeta. Una distanza su cui è necessario agire affinché si riduca, non in termini di decremento degli standard europei, bensì di garanzia di reciprocità tra il nostro sistema produttivo e quello del resto del mondo. Se non si applicherà tale principio, il rischio concreto sarà la diminuzione della produzione agricola europea a vantaggio di agricolture più inquinanti, con un danno enorme alla lotta ai cambiamenti climatici, per i nostri territori rurali e per i nostri cittadini consumatori. La perdita di ogni metro quadrato di produzione agricola europea e la sua sostituzione produce un saldo positivo delle emissioni, un arretramento dei presidi ambientali e civili, cruciale per la continuità di molte aree rurali.



Al tema ambientale è necessario affiancare anche quello della sicurezza degli approvvigionamenti che, considerato l'attuale contesto geopolitico, dovrebbe rimanere tra le priorità dell'agenda politica europea. Le due guerre che si combattono alle porte dell'UE e le tensioni internazionali, come il rischio di una guerra commerciale con gli USA, destano grande preoccupazione per gli impatti sull'intera filiera agroalimentare e - soprattutto rispetto alla guerra derivante dall'invasione russa in Ucraina - sulla nuova geografia del cibo. Se da un lato l'Unione Europea sta affrontando la grande sfida sulla sicurezza, dall'altro è di vitale importanza affrontare tale tema nella sua interezza, considerando le sue tre dimensioni: difesa, energia e sicurezza alimentare. Quest'ultimo punto rappresenta, quindi, un aspetto cruciale. Il tema *food security* dovrebbe essere affrontato con uno sguardo oltre i confini dell'Unione Europea, con attenzione particolare alle zone del Nord Africa e dell'area Sub-Sahariana. Non dobbiamo andare molto indietro nel tempo (Primavera arabe) per individuare periodi in cui nella regione mediterranea le questioni agricole e alimentari hanno avuto un ruolo molto significativo, con la forte connessione che esiste in determinati territori tra stabilità politica e prezzo del cibo. Aspetti che dovremo tenere in debita considerazione anche guardando al futuro, considerato che la popolazione dell'area MENA (Medio Oriente e Nord Africa) è destinata a raggiungere i 700 milioni di abitanti entro il 2050.

La Politica Agricola Comune (PAC) è, come detto, una delle politiche fondanti dell'Unione Europea. Una politica che nel corso

degli anni si è evoluta, arrivando a garantire prezzi accessibili per i cittadini consumatori, mantenendo standard di sicurezza e ambientali tra i più alti al mondo e favorendo la vitalità delle comunità rurali. Si tratta di una politica pluriennale, la cui programmazione solitamente segue il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) attraverso il quale l'Unione Europea definisce le risorse per le proprie politiche. Il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) dell'UE per il periodo 2021-2027, adottato il 17 dicembre 2020, ammonta a 1.210 miliardi di euro (a prezzi correnti) con un importo supplementare di 808 miliardi di euro provenienti dal *Next Generation EU* (NGEU). La dotazione totale per la PAC ammonta a 386,6 miliardi di euro, suddivisi tra FEAGA (il "primo pilastro" della PAC) con una dotazione di 291,1 miliardi di euro e il FEASR (il "secondo pilastro" della PAC) con un ammontare di risorse pari a 95,5 miliardi di euro, comprensivi di circa 8 miliardi provenienti dal NGEU. Le risorse destinate all'Italia ammontano complessivamente a circa 37 miliardi di euro. La presentazione della proposta sul prossimo QFP, oggetto di numerose discussioni, è oggi al centro del dibattito europeo. Grandi preoccupazioni destano le ipotesi, ormai sempre più concrete, della creazione di un cosiddetto fondo unico in cui far convergere i fondi PAC unitamente a quelli stazionati per la Politica di coesione che rappresenterebbe una "despecializzazione" delle risorse finanziarie destinate al settore agricolo costituendo, di fatto, l'anticamera, nel breve medio periodo, per un trasferimento di queste risorse ad altri settori. Così facendo si aprirebbero le porte alla fine della Politica Agricola Co-



mune. Considerata l'importanza del settore agroalimentare, l'Unione Europea dovrà necessariamente dotarsi di una PAC forte che passi, inevitabilmente, per un budget adeguato e chiaramente dedicato attraverso il mantenimento dell'attuale struttura a due pilastri: pagamenti diretti e sviluppo rurale. Va ricordato che negli anni il bilancio della PAC ha subito importanti tagli: dal 1990 ad oggi l'incidenza sul bilancio complessivo è passata dal 65 per cento al 23 per cento; stesso andamento anche rispetto al peso delle risorse PAC sul PIL che è passato dallo 0,67 per cento allo 0,34 per cento. In questo scenario si inserisce anche l'effetto inflazione che, solo nell'attuale programmazione, porterà, secondo le stime, alla perdita di circa 85 miliardi di euro in termini reali; un elemento che dovrà essere necessariamente preso in considerazione nella definizione dell'ammontare di risorse da destinare a questa politica. Passi indietro nelle risorse dedicate alla PAC causerebbero un forte danno agli agricoltori europei, considerando che i trasferimenti diretti incidono in media per il 48 per cento sulla composizione del reddito degli agricoltori, con percentuali minime del 30 per cento in Italia e massime del 48 per cento in Germania.

Infine, da non sottovalutare anche la ristrutturazione che negli ultimi trent'anni la PAC ha subito e che indirettamente ha inciso sulla funzione e sul "ruolo" di alcune tipologie di pagamento. Le misure considerate distorsive sono state a poco a poco eliminate e sostituite dai pagamenti diretti e dallo sviluppo rurale, con progressivo aumento dell'incidenza delle misure e delle pratiche benefiche

per l'ambiente. Ricordiamo che solo nell'ambito dei pagamenti diretti, nel passaggio tra la precedente programmazione (PAC 2014-2020) e l'attuale, relativa al periodo 2021-2027 le misure ambientali hanno aumentato il loro peso percentuale in termini di risorse assorbite, passando dal 30 per cento destinato al *greening* al 55 per cento a seguito dell'introduzione dell'obbligo di destinare almeno il 25 per cento delle risorse dei pagamenti diretti agli eco-schemi. Di fatto, l'assorbimento del *greening* all'interno della condizionalità (generando la cosiddetta super-condizionalità) e l'aggiunta delle risorse da destinare agli eco-schemi ha causato un forte orientamento dei pagamenti diretti alla componente ambientale a scapito, evidentemente, del ruolo di sostegno al reddito. Da sottolineare anche le importanti risorse che gli Stati membri hanno dovuto destinare ai pagamenti agro-climatico-ambientali previsti dallo sviluppo rurale, passati da 25 per cento del budget al 35 per cento. Ad incidere fortemente sulla distribuzione delle risorse nelle due ultime programmazioni è stata anche la convergenza, sia quella esterna (cioè quella relativa alla redistribuzione delle risorse dei pagamenti diretti tra Stati membri), sia quella interna riguardante la distribuzione delle risorse tra agricoltori dello stesso Stato membro. Rispetto alla convergenza esterna, il grande limite di tale processo è che si basa solo sul criterio della superficie, senza considerare altri parametri utili (per esempio il contributo del lavoro e il costo dei fattori di produzione) per individuare la reale contribuzione dei pagamenti diretti alla formazione del reddito degli agricoltori. Si tratta di elementi che nella prossima programma-



zione dovranno inevitabilmente entrare nel dibattito. In merito, invece, alla convergenza interna, ormai possiamo considerare il suo compito assolto con differenze nella distribuzione dei pagamenti minime e, proprio per questo, nella prossima programmazione ogni Stato membro dovrebbe poter decidere se proseguire nel processo di riallineamento dei pagamenti tra agricoltori. Da considerare, nei meccanismi di ripartizione delle risorse tra agricoltori, anche la degressività e il *capping* che, se confermati anche nella prossima programmazione, dovranno essere volontarie per il singolo Stato membro.

Considerate le evoluzioni che la PAC ha avuto negli anni, le attuali ipotesi di ristrutturazione del QFP e un eventuale taglio delle risorse, la definizione dei beneficiari che potranno ricevere il sostegno assumerà più che mai un peso rilevante in termini di efficacia della politica. Nel documento di *Vision* presentato dalla Commissione a febbraio – ad oggi unico documento di indirizzo per il futuro – si parla di destinare le risorse della PAC agli agricoltori che ne hanno più bisogno, con il termine “bisogno” che sempre di più sta entrando nel lessico dei dibattiti sulla PAC. Tuttavia, è importante che il termine “bisogno” non venga ricondotto e definito sulla base delle dimensioni (fisiche e/o economiche) dell'impresa agricola. Piuttosto, l'individuazione dei beneficiari di questa politica dovrebbe avvenire considerando parametri che consentano di individuare le persone fisiche o giuridiche che vivono dei risultati dell'attività agricola e la definizione di criteri e parametri di “prevalenza” dell'attività agricola. Infine, negli ultimi vent'anni lo Sviluppo Rurale ha assun-

to un ruolo strategico che merita di essere potenziato. È proprio grazie a questa politica che l'agricoltura europea – e quella italiana in particolare – ha potuto evolversi nel solco della multifunzionalità d'impresa e territoriale. Una politica che anche nel prossimo futuro potrà giocare un ruolo centrale nella tenuta delle comunità rurali attraverso lo sviluppo dell'innovazione e del ricambio generazionale, di progetti territoriali in grado di creare sinergie tra gli attori locali e lo sviluppo di progettualità finalizzate alla promozione del cibo locale e di stili alimentari sani. La PAC rappresenta, quindi, il principale strumento di sostegno agli agricoltori e di garanzia per i cittadini consumatori. Per il suo ruolo economico, ambientale e sociale merita la dovuta attenzione da parte dei legislatori europei sia in termini di garanzia delle risorse, sia in termini di strumenti in grado di garantirne l'efficacia e l'efficienza. Grande attenzione dovrà essere posta nei prossimi dibattiti relativi alle proposte post 2027 del quadro finanziario pluriennale e del nuovo quadro regolatorio della PAC la cui presentazione è attesa anch'essa per luglio. Una tempistica inusuale rispetto agli anni passati, con le proposte legislative sulla PAC definite solo successivamente al QFP in modo da poterle sviluppare in linea con le risorse disponibili e le priorità politiche. Un esercizio che ha l'obiettivo di garantire coerenza e responsabilità, oltre che una migliore definizione delle politiche. Per tali motivi, la presentazione delle proposte legislative sulla PAC dovrebbe essere posticipata consentendone una definizione ottimale, in linea con le esigenze attuali degli agricoltori e garantendo il giusto livello di consultazione delle



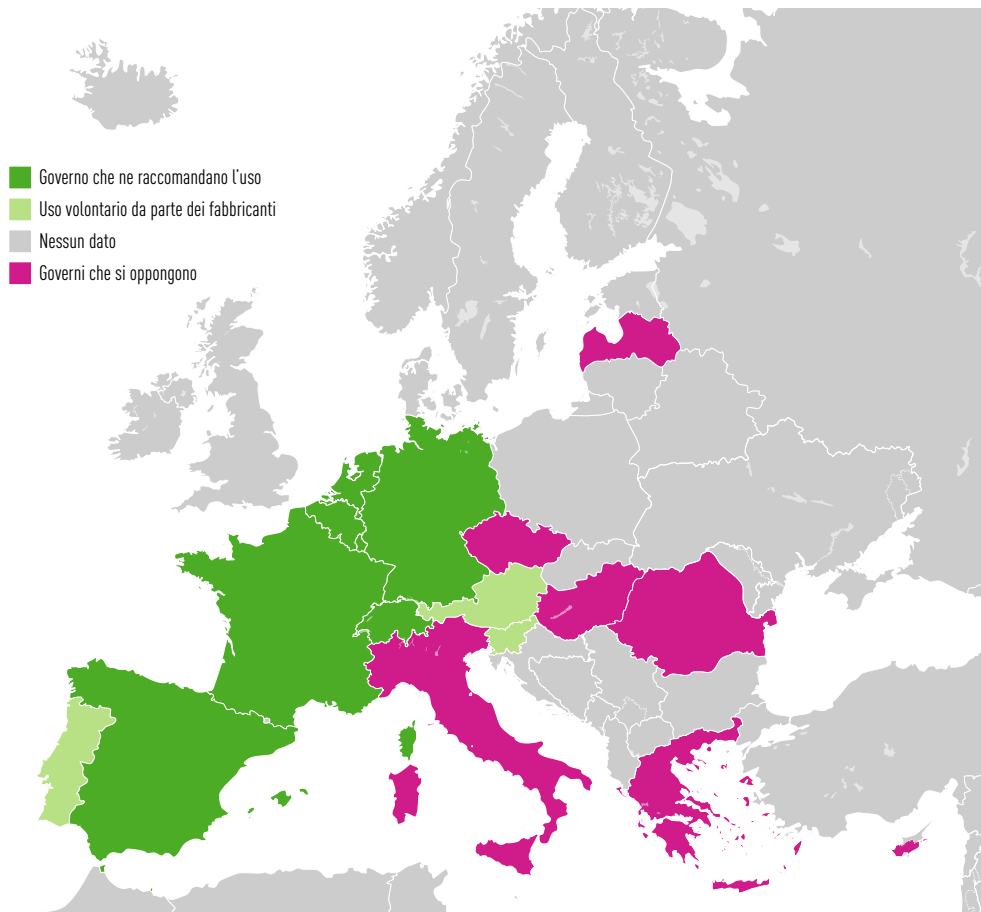
parti interessate, a partire dagli Stati membri e dal Parlamento europeo. Inoltre, dobbiamo avere chiaro, una volta per tutte, rispetto alle superficiali accuse che la PAC serva solo agli agricoltori, che senza le risorse PAC i costi di produzione aggiuntivi legati agli alti standard di sicurezza e qualità che l'Europa si è data, ricadrebbero direttamente nel carrello della spesa, aumentando a dismisura quella disuguaglianza alimentare o *food social gap* che fa sì che solo chi ha i soldi possa permettersi un'alimentazione di qualità sana ed equilibrata, mentre chi fa parte della fascia di popolazione con minor potere d'acquisto sarebbe costretta ad acquistare prodotti di minore qualità e meno sicuri, provenienti da Paesi terzi.

### La distintività del modello italiano

Volendo tornare al ruolo dell'agricoltura nel panorama europeo e al suo carattere eccezionale, nella tutela del settore, non solo agricolo, ma agroalimentare nel suo complesso, l'Italia deve giocare un ruolo da protagonista grazie ai primati che la filiera ha registrato negli anni. Ricordiamo infatti che, nonostante il rischio dei dazi e delle conseguenti guerre commerciali, l'export agroalimentare *Made in Italy* nei primi tre mesi dell'anno ha registrato un nuovo aumento del 6 per cento, il doppio rispetto al dato generale di tutti i settori, proiettando il cibo italiano verso un nuovo record dopo quello registrato lo scorso anno a quota 69,1 miliardi. Un potenziale quello dell'export ancora inespresso, come dimostrano i dati sull'*Italian sounding*, il cui valore è stimato pari al doppio del valore di tutto l'export dall'Italia (120 miliardi di euro) e che, di fatto,

sottrae ricchezza e crescita alle nostre imprese. Il fatturato dell'agroalimentare italiano riflette il potenziale economico e simbolico di maggior rilievo del Paese (oltre 620 miliardi di valore della filiera agroalimentare, 4 milioni di occupati e il valore record dell'export sopra richiamato). In tutte le case e su tutte le tavole in cui si ritrovano uomini e donne che amano il cibo di qualità, c'è dunque l'impronta dell'agricoltura italiana. Senza l'agio di coltivazioni estensive e fuori da un modello basato sulla quantità, la produzione agroalimentare italiana continua a seguire come traiettoria il modello della qualità e della distintività, dando vita ad una economia delle specialità e delle produzioni a denominazione di origine unica al mondo, oltre che le più imitate. L'Italia conta anche il primato in termini di prodotti a denominazione grazie alle sue 891 denominazioni (328 specialità DOP/IGP/STG riconosciute, 528 vini DOP/IGP e 35 bevande spiritose IG) per un valore complessivo pari a circa 20 miliardi di euro.

La politica agricola non è l'unico strumento da tutelare per la tenuta di un settore strategico come quello agroalimentare. Grande attenzione dovrà essere posta anche ad altri strumenti e tematiche rilevanti che, oggi più che mai, possono rappresentare una minaccia per il settore, ma anche per la salute dei consumatori. Il primo strumento è l'indicazione dell'origine in etichetta che si può considerare leva prioritaria per l'adozione di un consumo consapevole orientato alla salute e alla sostenibilità, che garantisce trasparenza e informazione ai cittadini consumatori. Solo attraverso l'indicazione dell'origine in etichetta è inoltre possibile far emergere e promuovere



Adozione di Nutri-Score in Europa

il valore della reciprocità tra Paesi delle regole produttive e degli standards, al fine di rispettare le aspettative dei cittadini consumatori in termini di qualità e sostenibilità dal punto di vista ambientale, sanitario e delle norme sul lavoro. Uno strumento di trasparenza su cui Coldiretti e Filiera Italia hanno lanciato una "Iniziativa dei cittadini europei" con la quale chiediamo che i cittadini consumatori dell'UE abbiano accesso a informazioni trasparenti rispetto ai prodotti alimentari che acquistano e che siano altresì rispettate le loro aspetta-

tive in termini di elevati standard di qualità e sostenibilità. L'etichettatura rappresenta, quindi, un elemento importante anche per dare la giusta rilevanza alla distintività delle nostre produzioni. L'adozione di altri sistemi di etichettatura come il *Nutriscore* rischia di fuorviare e ingannare la consapevolezza dei consumatori, oltre che penalizzare strumentalmente i prodotti simbolo della dieta mediterranea, focalizzandosi su alcune sostanze nutritive come zucchero, grassi e sale, senza considerare le quantità effettive assunte. Se-



condo il *Nutriscore* una merendina artificiale diventa sempre preferibile a un pezzo di Parmigiano reggiano o di Grana padano.

La tutela del nostro sistema agroalimentare dovrà passare anche dalla lotta alla diffusione dei prodotti a base cellulare prodotti in laboratorio, ai quali è necessario estendere le azioni di informazione nei confronti dei consumatori. Esistono ancora numerosi dubbi sulle conseguenze dei prodotti cellulari fatti in laboratorio sull'organismo umano nel medio-lungo termine. Ad oggi non vi sono evidenze specifiche e dati in grado di confermare che questi prodotti non rechino danni alla salute, mentre, diverse ricerche scientifiche sottolineano la necessità di ulteriori approfondimenti. Si tratta di preoccupazioni già avanzate da 17 ministri dell'agricoltura UE. Anche a livello nazionale, il Gruppo di scienziati del Tavolo tecnico nazionale istituito dal Ministero della Salute di concerto con il Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste (MASAF) ha ulteriormente condiviso la necessità di integrare la valutazione sulla sicurezza anche con un'analisi obbligatoria relativa alla *safety* clinica attraverso studi pre-clinici e clinici che possano fornire un quadro completo sull'impatto di tali prodotti sulla salute umana. Infine, da non sottovalutare anche il tema dei prodotti ultra-processati (ultra-formulati), ripetutamente sottolineato come problema prioritario nel contrasto alle NCD (*Non-Communicable Diseases*) dalla stessa Organizzazione Mondiale della Sanità ed è inoltre espressamente affrontato anche nella recente "Vision per l'agricoltura e l'alimentazione" adottata dalla Commissione europea. Questi prodotti sono il frutto di preparazioni

che combinano a volte anche decine di additivi (spesso di origine sintetica) e che sono divenuti una parte fondamentale delle nostre diete e in particolare in quelle di bambini e adolescenti. Si tratta di sostanze di sintesi che hanno per lo più il compito di dare al prodotto forma, consistenza e sapore, oltre che una vita molto lunga, e che secondo la scienza medica fanno male se consumate sistematicamente nel cosiddetto effetto "cocktail". Diversi Paesi hanno adottato iniziative per fronteggiare l'espansione del consumo dei cibi ultra-processati (o meglio, ultra-formulati). In particolare, Belgio, Canada, Francia, Nuova Zelanda, Qatar, Brasile, Ecuador, Israele, Perù, Uruguay scroggiano specificatamente, all'interno delle loro linee guida alimentari nazionali, il consumo di alimenti ultra-processati (ultra-formulati). Il vero obiettivo da rendere chiaro a supporto di quanto già evidenziato dall'Organizzazione Mondiale della Sanità è quello di limitare il consumo di alimenti ultra-processati (ultra-formulati), anche per evitare l'aumento esponenziale previsto di NCD nelle future generazioni che porterebbe, tra l'altro, in Paesi come l'Italia ad un collasso del Servizio Sanitario Nazionale impossibilitato in termini di risorse a far fronte a questa inedita ondata pandemica di malattie metaboliche. Tutto questo dovrà necessariamente essere accompagnato da adeguate politiche di educazione alimentare nazionali. Quest'anno è previsto un appuntamento fondamentale, la Conferenza mondiale dell'ONU per il contrasto alle malattie non trasmissibili di fine settembre, su cui l'Italia può offrire un modello alimentare basato sui principi della dieta mediterranea ed opposto ad una dieta omologata di cibi ultra formulati.



# I RIFLESSI DELLE CRISI GLOBALI NELLA SPONDA SUD DEL MEDITERRANEO

di **Michela Mercuri e Mauro Indelicato**

Per troppo tempo rilegato ai margini delle politiche del “Vecchio Continente”, il Nord Africa risulta un’area sempre più strategica per il futuro dell’Italia e dell’Europa. La presenza russa e cinese, oramai consolidata nella regione, seppure con approcci differenti, è un chiaro segnale per l’Europa che ora sembra voler recuperare il tempo perso. Al contempo il rinnovato interesse americano per il “dossier Libia” (e nordafricano più in generale) può costituire un asset importante per l’Italia e per l’Unione Europea. Una corsa, però, in cui gli Stati europei rischiano di inciampare senza una chiara strategia capace di valorizzare i punti di forza e le peculiarità rispetto ai competitors nella regione. Il Nord Africa ha storicamente rappresentato una delle aree più strategiche ma al tempo stesso delicate del contesto mediterraneo. Si tratta, del resto, di una regione caratterizzata da Paesi che hanno una certa rilevanza su ben quattro ambiti regionali differenti.

A partire, in primo luogo, dall’ambito continentale: Marocco, Algeria, Tunisia, Libia ed Egitto sono importanti a livello economico e politico per l’intera Africa in quanto rappresentano la parte più settentrionale del Continente, nonché quella affacciata sul Medi-

terraneo. Circostanza che rende delicata la posizione della regione in rapporto al fenomeno migratorio sia intra africano che extra africano. Occorre inoltre sottolineare che due delle quattro economie africane più importanti sono di altrettanti Paesi dell’area: l’Egitto e l’Algeria, infatti, con un PIL (nel 2023) rispettivamente di 347 e 266 miliardi di dollari, si sono attestate al secondo e al terzo posto tra le economie più importanti del Continente. Un “piazzamento” che vede il Cairo e Algeri tra i due pilastri storici africani di Sudafrica e Nigeria. L’altro ambito da tenere in considerazione è quello legato al mondo arabo. Pur se situati spesso su posizioni e blocchi differenti, tutti i Paesi dell’area fanno parte della Lega araba e sono considerati organici alla famiglia araba, sia per la lingua maggiormente parlata (l’arabo, per l’appunto) e sia per la religione islamica. L’appartenenza al mondo arabo ricollega al terzo ambito di interesse: il Medio Oriente. I Paesi nordafricani, nonostante una certa lontananza geografica da alcune delle regioni che più vengono identificate con il “Medio Oriente allargato”, vengono comunque considerati organici a esso. Un po’ per le sopra richiamate affinità culturali e religiose, un po’ per l’influenza esercitata da alcuni Paesi nelle dinamiche dell’area. Basti pensare, per fare un



esempio legato all’attualità, al contributo della mediazione egiziana sui fatti riguardanti la Striscia di Gaza.

Infine, l’ultimo ambito ha a che fare con il Mar Mediterraneo: tutti gli Stati del Nord Africa si affacciano su questo mare e condividono con la sponda sud del Continente europeo uno spazio di importanza assoluta a livello internazionale, sia sul fronte commerciale ed economico, sia su quello politico e militare. Questo valore strategico fa ben intuire le tante preoccupazioni che da anni emergono circa la sua tenuta. La regione, infatti, da più di un decennio è attraversata da diverse crisi sia di rango economico che politico. Fragilità è forse la parola che meglio può rappresentare l’attuale fase nordafricana. Molte economie, anche quelle più forti e più rilevanti sul piano continentale, appaiono deboli e fortemente esposte alle dinamiche internazionali. Circostanza quest’ultima che, a sua volta, pesa sulla fragilità politica e istituzionale che sta caratterizzando sia i Paesi tradizionalmente più strutturati sia quelli storicamente più instabili.

In questo gruppo va senza dubbio inserita la Libia, con Tripoli che dal 2011 non riesce ad avere più governi unitari e in grado di ricreare vere e proprie istituzioni statali. Al contrario, dalla caduta di Gheddafi, il contesto libico non ha mai vissuto momenti di pace: il territorio rimane frammentato e sotto il controllo di decine di milizie armate e poco propense a lasciare allo Stato il monopolio sulla sicurezza, mentre ogni tentativo di pacificazione e di creazione di un percorso capace di portare a nuove elezioni è stato sistematicamente disatteso. La Libia rappresenta il caso senza dubbio più eclatante ed emblematico della fragilità

odierna della regione. Più in generale, però, il discorso va esteso all’intera area. In tal senso, è possibile rintracciare una data spartiacque per il Magreb ed è quella che fa riferimento al sopra citato 2011: l’anno delle Primavere arabe, capaci di gettare al vento anni e anni di potere di vecchi rais e far sciogliere come neve al sole diversi governi un tempo saldamente al potere.

Le proteste scoppiate in Tunisia quell’anno e dilagate subito in Egitto e in Libia, hanno messo in discussione regimi consolidati e interi apparati ben radicati al comando. Al loro posto, sono arrivati governi instabili e incapaci di far fronte tanto alle istanze della popolazione quanto ai nuovi equilibri creati nella regione. Una situazione che, a sua volta, ha generato l’emersione di nuovi “rais” visti come risposta all’instabilità politica: le figure di Al Sisi in Egitto e di Kais Saied in Tunisia, due presidenti che hanno dato ai rispettivi governi un carattere piuttosto autoritario, vengono viste come la risposta elaborata da questi Paesi alla fragilità politica e istituzionale post 2011. Tuttavia, anche i loro governi faticano sia a controllare la situazione sul fronte politico e sia a trovare soluzioni a livello economico. La Tunisia, ad esempio, sta affrontando una delle peggiori crisi legate sia all’economia reale che al debito ed è stata salvata, di recente, soltanto dall’intervento delle monarchie del Golfo. L’Egitto risulta essere il Paese più indebitato al mondo dietro solo all’Argentina, con copiosi investimenti pubblici (senza grande ritorno) per nuove importanti opere che pesano sul bilancio. A questo occorre aggiungere che il Cairo subisce sia le conseguenze economiche delle guerre in Ucraina e a Gaza e sia, soprat-



tutto, la reviviscenza del fenomeno terroristico mai adeguatamente arginato. Sarebbe però inesatto attribuire agli eventi del 2011 la paternità dell'attuale situazione che sta attraversando il Nord Africa. In primo luogo, perché se in quell'anno milioni di persone hanno iniziato a protestare e ad abbattere i regimi in quel momento in sella, vuol dire che sussistevano già all'epoca gravi e profondi problemi strutturali in seno alle società e alle economie della regione. In secondo luogo, perché altre crisi attuali sono diventate ancora più importanti dopo quell'anno: è il caso, ad esempio, delle tensioni tra Marocco e Algeria per via della disputa sul Sahara Occidentale. Per Rabat, l'area è sotto la propria sovranità, Algeri invece riconosce il governo secessionista del Fronte Polisario. Il braccio di ferro tra le parti è arrivato al punto tale che, ad oggi, i due Paesi di fatto non hanno più rapporti diplomatici.

### Russia e Cina nella partita regionale

A complicare la già delicata situazione politica ed economica interna della regione nordafricana, va rilevato come negli ultimi anni molti dei Paesi che la compongono si stiano allontanando sempre più dall'Occidente (in particolare dall'Europa) per avvicinarsi a Russia e Cina, percepiti come alternative vantaggiose rispetto al "vecchio approccio europeo". Quali sono gli interessi dei vari attori e quali i motivi di questi "spostamenti geopolitici"? Il *casus belli* è stato, in parte, il generale distanziamento da Paesi come la Francia, vista da molti Stati nordafricani come l'invadente ex potenza coloniale. Per Russia e Cina, d'altro canto, la ricchezza di

risorse naturali come gas e petrolio (presenti in particolare in Libia, Algeria ed Egitto) rende la regione appetibile per la possibilità di accordi energetici favorevoli.

Inoltre, la posizione strategica degli Stati nordafricani è fondamentale per i due Paesi: un ponte con il Medio Oriente e l'Africa continentale che consente a Mosca e Pechino di consolidare la propria presenza e influenza in un'area geopoliticamente cruciale. Più nel dettaglio, i rapporti tra Russia e Algeria si configurano come una solida e duratura cooperazione strategica soprattutto nei settori militare ed economico. In ambito militare, l'Algeria è uno dei principali partner di Mosca nel Continente essendo divenuta, nel tempo, tra i primi acquirenti di armamenti russi nella regione. Questa collaborazione si è intensificata negli ultimi anni, come testimoniato alcune esercitazioni militari congiunte. L'impegno algerino nel rafforzare le proprie capacità difensive si traduce in un aumento considerevole del budget destinato al settore militare, con una quota significativa orientata all'acquisizione di tecnologia militare russa, inclusi sistemi avanzati come i caccia Sukhoi Su-57 e i sistemi di difesa aerea S-500. Parallelamente, si osserva una crescente attenzione al consolidamento del partenariato economico e commerciale. Il Forum imprenditoriale algerino-russo, dello scorso 23 aprile, ha rappresentato un'occasione cruciale per esplorare e sviluppare nuove sinergie in settori economici chiave come quelli dell'energia, dell'industria farmaceutica e dei trasporti. L'Algeria, con l'obiettivo di diversificare la propria economia e attrarre investimenti esteri, individua nella



Russia un partner strategico di rilievo. Oltre ad Algeri, il teatro in cui Mosca sembra più attiva in questo momento è quello libico, di nuovo soggetto a una ondata di grande instabilità. Oltre ai già citati disordini nell'ovest del Paese, nell'est si fa sempre più pregnante la presenza di Mosca. La perdita della Siria come avamposto strategico, dopo la presa di potere dei cosiddetti "ribelli" guidati dall'ex qaedista Al Jolani (con la *longa manus* turca) ha imposto una riorganizzazione logistica delle storiche basi russe in Siria di Latakia e Tartus. L'est libico, visti i solidi legami sviluppati nel tempo da Mosca con il "signore della Cirenaica", il fermaresciallo Khalifa Haftar, è stato lo sbocco naturale per il "trasferimento" di una parte degli armamenti navali e aerei russi nel Paese. Sono stati frequenti negli ultimi mesi ponti aerei di uomini, mezzi e armi verso la Libia e, in particolare, verso la base aerea di Al-Jufra e il porto di Bengasi, cruciali per il controllo di rotte commerciali e petrolifere. La Libia offre alle esigenze di Mosca una importante centralità geografica per le dinamiche euromediterranee e possibilità di proiezione multidirezionale tra Nord Africa, Sahel e Medio Oriente. Il ridispiegamento delle forze russe in Libia assume, dunque, una natura pluridirezionale e multidimensionale: dalla ricerca di una struttura navale e aerea alternativa che affacci sul Mediterraneo, alla possibilità di espandere la propria influenza verso Tunisia e Algeria, andando così a complicare gli accordi di cooperazione diplomatica ed energetica tra l'Europa la regione nordafricana.

Anche l'Egitto è sotto l'occhio vigile di Mosca. Il Cairo è geograficamente un pivot im-

portante tra Nord Africa e Medio Oriente: le sue risorse energetiche fanno gola a molti Paesi, Italia compresa. Il presidente russo non si è fatto sfuggire questa occasione. Lo scorso anno ha partecipato, con il leader egiziano Abdel Fatah Al Sisi, alla posa della prima pietra del quarto reattore di El Dabaa, la prima centrale nucleare egiziana e il primo grande progetto in Africa per Rosatom, la società statale russa per l'energia atomica. La cosiddetta "diplomazia dell'atomo" che la Russia ha sfruttato in molti Paesi dell'area mediterranea. Ma non c'è solo l'energia, cruciale è anche la questione del grano. In molti di questi Paesi la partita di Putin si gioca prevalentemente sui cereali la cui scarsità, dopo le sanzioni alla Russia, ha messo in ginocchio molti Stati della regione: l'Egitto è oggi il principale acquirente di prodotti agricoli russi, seguito da Algeria, Libia, Kenya e Tunisia. La maggior parte delle esportazioni è costituita da cereali, in particolare grano, orzo e mais, che insieme rappresentano l'87 per cento del valore delle forniture alimentari russe alla regione. I dati parlano da soli: le esportazioni industriali di Mosca verso l'Africa, nel 2024, sono aumentate del 20,8 per cento. Un dato estremamente significativo che dovrebbe mettere in guardia l'Europa ma anche Pechino.

Il gigante asiatico, però, non è da meno. La Cina sta promuovendo progetti infrastrutturali legati alla *Belt and Road* che incontrano sempre più il favore di Libia e Tunisia che con l'Italia hanno firmato accordi economici e memorandum per il contenimento dei flussi migratori. Tuttavia, la proposta della Cina è sicuramente allettante. Nel tipico



“sottotono cinese”, Pechino si muove anche in Algeria con i recenti accordi nel porto di El Hamdania, uno degli scali marittimi più grandi del mondo con un costo stimato di sei miliardi di dollari. Il gigante asiatico propone investimenti economici, forniture di armamenti con un approccio mirante alla crescita e allo sviluppo che lascia ai Paesi nordafricani una maggiore autonomia decisionale rispetto alla politica occidentale - e soprattutto francese - della condizionalità al rispetto dei diritti umani. Sono questi, in estrema sintesi, i fattori che hanno portato i Paesi del Nord Africa ad avvicinarsi sempre più alla Russia e alla Cina, ormai perfettamente inserite anche nel contesto regionale. L'Italia con il Piano Mattei ha investito molto nella regione, sia in termini di accordi di cooperazione e di business, basti ricordare il business forum italo-libico dello scorso ottobre, sia con accordi per la gestione comune dei flussi migratori. Tuttavia, Cina e Russia con il loro diverso approccio politico, economico e strategico rappresentano delle sfide di cui Roma dovrà inevitabilmente tener conto.

### Il nuovo attivismo statunitense

L'attivismo delle altre potenze, ha costretto Donald Trump ad essere molto più presente nel Mediterraneo. Si tratta di una linea in controtendenza non solo con la prima Amministrazione del *tycoon*, quella relativa al mandato tra il 2017 e il 2021, ma anche rispetto agli ultimi anni della politica estera a stelle e strisce. Gli USA, infatti, dopo le guerre in Iraq e in Afghanistan, hanno progressivamente diminuito il proprio impegno in Medio Oriente e, conseguentemente, anche

nel Mediterraneo. La stessa guerra contro Gheddafi nel 2011, svolta sotto l'egida della NATO, è stata voluta maggiormente dalla Francia e dal Regno Unito e la conduzione è stata più che altro europea. Eccezion fatta per il coinvolgimento di Washington nei *raid* anti ISIS svoltisi, sempre in Libia, nel 2016, la Casa Bianca ha considerato il fronte mediorientale e mediterraneo secondario. Il perché è presto detto: lo sguardo degli Stati Uniti è maggiormente proiettato verso l'area del Pacifico e, in particolar modo, nel braccio di ferro politico ed economico con la Cina. Donald Trump, già nella sua prima amministrazione, ha ulteriormente sviluppato questo aspetto. Oltre a ritenere prioritaria la sfida contro Pechino, il *tycoon* ha portato avanti nelle sue campagne elettorali il motto *America First*. L'elettorato statunitense appare più sensibile ai temi economici interni che a quelli geopolitici e l'idea di una politica proiettata prioritariamente verso gli interessi interni e non esteri ha rappresentato una delle carte vincenti della sua prima candidatura. Da qui una diminuzione delle truppe in Iraq e in Siria e l'avvio del ritiro dall'Afghanistan, completato non senza problemi durante l'amministrazione Biden nell'agosto del 2021 e culminato con il rientro dei talebani a Kabul.

La Libia e l'intero Nord Africa, in questa prospettiva, sono rimaste ampiamente in secondo piano. Basti pensare che durante il forum sulla Libia organizzato dal governo italiano a Palermo nell'ottobre del 2018, da Mosca era stato inviato l'allora premier Medvedev mentre da Washington il presidente Trump aveva inviato una delegazione



non composta da ministri o nomi di primo piano.

Nella seconda parte dell'amministrazione Biden e, in particolare, dopo lo scoppio della guerra in Ucraina, gli USA sono tornati a prendere in mano i dossier regionali. Oltre al timore legato al maggiore attivismo di Russia, Cina e Turchia, gli Stati Uniti hanno iniziato a guardare con sospetto alle conseguenze legate alle crisi di alcuni Paesi chiave della regione. Non solo la Libia, ma anche l'Egitto e la Tunisia: l'indebitamento de Il Cairo e di Tunisi, la spirale del debito che rischia di inghiottire due importanti economie dell'area, ha destato la preoccupazione per la Casa Bianca di uno scivolamento di questi due Paesi verso Mosca o Pechino. Da qui il maggiore interessamento durante l'ultima Amministrazione e, da gennaio, una politica più incisiva di Trump soprattutto sulla Libia. L'aumento della presenza di Washington nelle dinamiche di Tripoli è evidente soprattutto a livello politico. Gli USA riconoscono, al pari di buona parte della comunità internazionale, il governo del premier Ddeibah insediato a Tripoli. Nelle ultime settimane, in particolare, gli Stati Uniti hanno fatto molta pressione sulle autorità tripoline affinché si consolidi una maggiore stabilità nel Paese. Un percorso verso l'unificazione è visto come antidoto alla crescente influenza russa: più la Libia si consolida come Stato unitario e meno altri attori internazionali possono avere accesso alle coste meridionali del Mediterraneo.

Non sono pochi, tra gli analisti, a mettere in correlazione i recenti scontri occorsi a

Tripoli con le pressioni degli USA a favore di una maggiore stabilizzazione. Il premier Ddeibah, infatti, avrebbe sfruttato le pressioni di Washington per attuare il proprio piano di eliminazione delle milizie armate a favore di un vasto controllo del territorio da parte delle proprie forze e di quelle più legate al governo. Il 12 maggio scorso, la Brigata 444 (la più vicina a Ddeibah) ha ucciso Abdul Ghani Al Kikli, capo delle milizie di Abu Salim. Il giorno seguente, la stessa Brigata ha attaccato altre fazioni, tra cui quella composta dalle forze di sicurezza della Rada. Ma il progetto di Ddeibah si è scontrato con la reazione dei miliziani, causando crescente caos in tutto l'ovest della Libia. A prescindere da come finirà l'ennesimo nuovo periodo di tensione nel Paese nordafricano, è indubbio che comunque gli USA di Trump guarderanno con sempre maggiore interesse a questo dossier. A dimostrarlo è anche l'arrivo nel Mediterraneo, lo scorso 26 aprile, della portaerei USS Eisenhower (CVN-69) e del cacciatorpediniere lanciamissili USS Gravelly. I mezzi da settimane stazionano nel Mediterraneo orientale, in un'area non così lontana dalla costa orientale della Libia, lì dove si concentrano i maggiori interessi russi. La politica di Trump nel Nord Africa non si limita soltanto al contesto libico. Nel corso della sua prima Amministrazione, il *tycoon* ha stretto anche importanti legami con il Marocco. La Casa Bianca ha infatti riconosciuto per la prima volta la sovranità di Rabat nel Sahara Occidentale e ha agevolato la normalizzazione dei rapporti tra la capitale marocchina e Israele. Il regno nordafricano, ad oggi, rappresenta un'autentica testa di ponte per gli interessi degli USA nella regione.



## Le sfide per l'Europa

La pervasività della presenza della Russia e della Cina nel Nord Africa e la nuova postura americana richiedono all'Europa nuove strategie geopolitiche per ritrovare centralità in un'area di interesse prioritario. Le rivolte arabe con la conseguente "crisi migratoria" e l'espansione di movimenti terroristici dal Nord Africa all'Occidente hanno favorito un approccio emergenziale da parte delle istituzioni europee a tutto detrimento di una strategia di lungo periodo capace di arginare il peso di altri attori nella regione. La credibilità del ruolo europeo nel sistema internazionale, così come la sicurezza dei suoi Stati membri, è oggi condizionata anche dalla capacità di garantire la stabilità della regione nordafricana come partner privilegiato, limitando le avanzate russe e cinesi sul territorio e prevenendone gli eventuali sviluppi. Per questo, ora, è necessario guardare avanti e pianificare una strategia di lungo periodo, valorizzando gli strumenti che l'Europa è in grado di mettere a disposizione, diversi dall'approccio prevalentemente securitario della Russia o "mercantilistico" della Cina che, però, non ha saputo favorire lo sviluppo del Continente, quanto piuttosto avvantaggiare le grandi aziende di Stato cinesi.

In quest'ottica, per un nuovo dialogo tra Europa e Nord Africa sia la strategia del *Global Gateway* sia il Piano Mattei possono rappresentare un cambio di passo per la politica estera europea e italiana in particolare. In primo luogo è necessario individuare obiettivi comuni con i partner della regione basati sulla costituzione di partenariati strategici *ad hoc* per la realizzazione delle esigen-

ze specifiche dei singoli Paesi nordafricani nell'ottica di una più efficace diplomazia paritaria che né la Russia né la Cina sono state in grado di realizzare. Da questo punto di vista, tra i tanti punti di forza su cui l'Italia e l'Europa possono puntare c'è quello energetico. Basti ricordare il progetto MEDUSA per la costruzione di un sistema di cavi sottomarini di oltre 7.100 km tra Portogallo, Spagna, Francia, Italia e Cipro a Marocco, Algeria, Tunisia ed Egitto del valore di 342 milioni di euro e finanziato in parte dall'UE. Il progetto è rilevante per l'efficacia del ruolo di competitor principale dell'Europa rispetto alla Nuova Via della Seta cinese, intesa come strategia di *intelligence* economica per la penetrazione dei mercati e delle infrastrutture estere. Sul versante italiano, in linea con gli obiettivi del Piano Mattei, va ricordato il progetto ELMED un vero e proprio ponte energetico tra Italia e Tunisia e un ulteriore asset strategico di dialogo e cooperazione con la regione nordafricana. Ovviamente la questione legata ai rapporti tra le due sponde del Mediterraneo è anche di natura militare e difensiva. E si tratta, in questo caso, di una sfida che riguarda da vicino il nostro Paese. Negli ultimi anni, complice la ben nota situazione in Ucraina, lo sguardo dell'Europa è stato proiettato verso i confini orientali.

La difesa e la deterrenza lungo le linee di frontiera che dividono l'UE dalla Russia e dalla Bielorussia, costituiscono elementi che hanno avuto la massima priorità nelle agende politiche. Tuttavia, anche la sponda sud dell'Europa appare tanto strategica quanto fragile: la questione legata al terrorismo, al contrasto ai trafficanti di esseri



Dal 24 al 26 ottobre 2023, Jutta Urpilainen, Commissario europeo per i partenariati internazionali, ha partecipato al Global Gateway Forum. Lei è raffigurata qui (destra) la firma di una nuova partnership con Antoinette Nsamba Kalambayi, Ministro delle Miniere del Congo

umani e alla stabilizzazione del Nord Africa, sono elementi da considerare essenziali in ottica futura. Non è un caso se, già da alcuni mesi, si parla della sponda sud dell'Europa anche con riferimento al piano *ReArmEu* - ribattezzato *Readiness 2030* - il progetto, rilanciato a febbraio dal presidente della commissione UE, Ursula Von Der Leyen, per rafforzare la politica di difesa europea e favorire una maggiore autonomia nella gestione della sicurezza. Visto soprattutto come risposta ai proclami di Trump sul possibile disimpegno, a lungo termine, degli Stati Uniti dall'Europa, in realtà, nel più generale contesto continentale, il piano *Readiness 2030* potrebbe agevolare anche gli investimenti per rinforzare il fronte sud e affrontare le sfide più importanti nell'a-

rea mediterranea. Paradossalmente però, per attuare i vari piani e per fare in modo che l'Europa sul fronte economico, politico e strategico torni protagonista nel Nord Africa, occorre proprio il partenariato con gli USA. Al netto delle sopra menzionate posizioni dell'attuale capo della Casa Bianca, Unione Europea e Stati Uniti sono chiamati a collaborare per perseguire ciascuno i propri interessi nella regione. Soltanto un asse tra Washington e Bruxelles può garantire la forza per affrontare le sfide imposte dall'avanzata di altri attori. In definitiva, l'Europa non può al momento che guardare, come futuro asse strategico per rinsaldare la propria posizione nel Mediterraneo, agli Stati Uniti, visto che le altre potenze appaiono come "perfette antagoniste".

Lettere

Dall'

Europa

**LETTERE  
DALL'EUROPA**



# ROMA-LONDRA, UNA “TRADIZIONALE AMICIZIA” NEL CAMPO DELLA DIFESA

di Massimo De Leonardis

Un rapido *excursus* storico sui rapporti tra Regno Unito e Italia si può riassumere per gran parte dei più di centosessanta anni del nostro Stato unitario con la formula della “tradizionale amicizia”. In verità, la stessa nascita del Regno d'Italia nel triennio 1859-1861 molto dipese anche dal sostegno diplomatico della Gran Bretagna al Regno di Sardegna, che in alcuni passaggi cruciali fu assai importante: il rifiuto di unirsi alla proposta di Napoleone III di impedire ai garibaldini di passare sul continente, dopo aver conquistato la Sicilia, la tacita approvazione dell'invasione dello Stato Pontificio, il pronto riconoscimento del nuovo Stato unitario. Sul piano culturale, l'Italia costituiva la meta principale del *Gran Tour* che ogni gentiluomo britannico compiva al raggiungimento della maggiore età. Nel 1855, durante la guerra di Crimea nella quale il Regno di Sardegna era alleato del Regno Unito, il re Vittorio Emanuele II visitò Londra, affascinando la regina Vittoria e la sua corte. Una dama di compagnia e grande amica della sovrana, la duchessa di Sutherland, dichiarò che: «di tutti i Cavalieri della Giarrettiera che aveva visto, egli era l'unico che aveva l'aspetto di uno che avrebbe avuto la meglio sul dragone». I tre grandi statisti liberali dell'epoca del Risorgimento italiano, il visconte

Palmerston, lord Russell e William Gladstone, avevano un'eccellente conoscenza della lingua italiana. Questo amore per l'Italia e il suo patrimonio artistico e culturale è emerso con forza nello scorso aprile, durante la visita di Stato del re Carlo III, che ha pronunciato in italiano il suo discorso alle Camere riunite, un privilegio concesso in passato solo ad altri tre capi di Stato, il re di Spagna Juan Carlos I nel 1998, papa Giovanni Paolo II nel 2002 e il re di Spagna Felipe VI nel dicembre 2024. Da principe del Galles, Carlo aveva visitato l'Italia ben 18 volte. Storici e politologi concordano che il neonato Regno d'Italia aveva una posizione geopolitica impegnativa. La parte continentale richiedeva buoni rapporti con la massima potenza continentale terrestre, dal 1871 l'Impero tedesco; quella peninsulare ed insulare imponeva di mantenere relazioni amichevoli con la potenza marittima dominante nel Mediterraneo, ovvero la Gran Bretagna. Rispondendo a tale duplice esigenza, la Triplice Alleanza del 1882 con l'Impero Austro-Ungarico e l'Impero tedesco fu accompagnata, come parte integrante accettata dai contraenti, dalla Dichiarazione Mancini, che escludeva una sua validità contro il Regno Unito. Con l'Inghilterra, che pure era nella fase dello “splendido isolamento”, l'Italia stipulò gli accordi mediterranei del



1887 e del 1902, con i quali i due Paesi si pronunciavano a favore di una stretta intesa nel *Mare Nostrum* e comunque, in caso di mutamento dello *status quo* Londra riconosceva le aspirazioni di Roma sulla Tripolitania e la Cirenaica. L'espansione coloniale italiana in Eritrea avvenne con il sostegno della Gran Bretagna.

Nel 1869 la baia di Assab fu acquisita dalla Società Rubattino (la stessa cui erano appartenuti i due piroscafi *Piemonte* e *Lombardo* dei quali si era impadronito Garibaldi per la spedizione dei Mille), e fu trasferita formalmente all'Italia nel 1882. Era un territorio minuscolo, abitato solo da 160 persone, di cui 11 italiani. L'Italia rischiò perciò di essere tagliata fuori dalla conferenza di Berlino sull'Africa del 1884-1885. La sua partecipazione fu però favorita da Londra, che nel 1885 sostenne in vari modi l'occupazione italiana di Massaua, con qualche decina di Km<sup>2</sup> di territorio e alcune migliaia di abitanti, che nel 1890 divenne la capitale della colonia di Eritrea.

I buoni rapporti tra Roma e Londra sfociarono nell'Alleanza con la Triplice Intesa, firmata a Londra il 26 aprile 1915. Durante la Grande Guerra, un momento importante per l'Italia fu il convegno interalleato di Peschiera del Garda dell'8 novembre 1917, dopo la sconfitta di Caporetto. I partecipanti furono particolarmente impressionati dalla esposizione della situazione strategica fatta dal re Vittorio Emanuele III, che, parlando in inglese, spiegò la decisione di resistere sul fiume Piave. Il primo ministro britannico David Lloyd George scriverà poi nelle sue memorie: «Incontrammo il re d'Italia. Fisicamente non è una figura imponente, ma fui impres-

sionato dalla pacata fermezza che egli mostrò in una occasione in cui il suo Paese e il suo trono erano in pericolo. Egli non mostrò alcun segno di paura o di depressione. L'unica sua ansia sembrò quella di rimuovere ogni impressione che il suo Esercito fosse fuggito». Alla battaglia finale di Vittorio Veneto partecipò anche la 10<sup>a</sup> Armata italo-britannica comandata da lord Cavan, che, occupando l'isola delle Grave di Papadopoli e l'isola Maggiore, in mezzo al corso del Piave, attuò il primo sfondamento decisivo delle linee austro-ungariche.

## Tra le due guerre mondiali

La “tradizionale amicizia” fu messa a dura prova dalle vicende post belliche, pur resistendo a lungo. La delusione dell'Italia per la “vittoria mutilata” (espressione coniata da Gabriele D'Annunzio ancor prima della fine delle ostilità), si rivolse soprattutto verso il presidente degli Stati Uniti Woodrow Wilson e verso la Francia. L'avvento del Fascismo non turbò le relazioni tra Roma e Londra, che rimasero cordiali fino alla guerra di Etiopia. Italia e Gran Bretagna sottoscrissero gli accordi di Locarno del 1925 e il Patto a Quattro del 1933 (proposto da Mussolini, ma alla fine non ratificato), ponendosi nel ruolo di arbitri e garanti nei confronti delle rivali Francia e Germania.

Non è certo possibile ripercorrere qui in dettaglio le vicende dei rapporti anglo-italiani riguardo alla guerra di Etiopia. Alla conferenza di Stresa tra Francia, Italia e Gran Bretagna, nell'aprile 1935, Mussolini ritenne, non senza fondate ragioni, che Londra e Parigi, per mantenere un fronte unito contro le pretese revisioniste della Germania nazista,



Sir Alexander Cadogan, sottosegretario permanente del ministero britannico degli affari esteri

avrebbero accettato l'espansione italiana in Etiopia. Così non fu. Come scrive Henry Kissinger nel suo bel volume *L'arte della diplomazia*: «I governanti britannici avrebbero dovuto ostacolare Hitler e accattivarsi

Mussolini, avevano invece fatto il contrario». In giugno, con l'accordo navale, Londra inaugurò la politica di *appeasement* verso la Germania, e in autunno, allo scoppio delle ostilità nel Corno d'Africa, si fece promotri-



ce delle sanzioni della Società delle Nazioni contro l'Italia, senza peraltro spingersi troppo oltre. Ad esempio, richiamandosi alle norme internazionali che regolavano il Canale di Suez, non lo chiuse al transito delle navi italiane. Inoltre, fu proposto a Mussolini il Piano Hoare-Laval (dai nomi dei ministri degli Esteri britannico e francese), che avrebbe assegnato all'Italia gran parte del territorio etiopico. Il Duce era propenso ad accettarlo, ma vi fu una rivolta delle opinioni pubbliche nei due Paesi e il piano fu ritirato. Il risultato fu disastroso per le democrazie: Hitler rimilitarizzò la Renania, senza reazioni apprezzabili di Londra e Parigi, né ovviamente di Roma, colpita dalle sanzioni. Mussolini conquistò il suo effimero impero e nacque l'Asse Roma-Berlino.

Non tutto era però irrevocabilmente deciso. A Mussolini si aprivano due strade. Una era di mantenersi in equilibrio tra Germania da una parte e Francia e Regno Unito dall'altra, come sosteneva l'ex gerarca fascista Dino Grandi, ora ambasciatore a Londra, dove era molto stimato. Una certa normalizzazione dei rapporti con il Regno Unito vi fu con il *Gentlemen's Agreement* del gennaio 1937 e gli accordi di Pasqua dell'aprile 1938. Alla fine però il Duce scelse, per ragioni di politica di potenza e spinte ideologiche, di firmare nel maggio 1939 il Patto d'Acciaio con la Germania. Il 10 giugno 1940, convinto che Berlino avesse già vinto, dichiarò guerra alla Francia e alla Gran Bretagna. Quel giorno, il sottosegretario permanente del *Foreign Office*, Sir Alexander Cadogan, annotò nel suo diario: «Sono abbastanza contento. Ora possiamo dire ciò che pensiamo di questi cani rognò-

si». «[Mussolini] Non aveva mai compreso a pieno la forza dell'Inghilterra – scriverà Churchill nel dopoguerra – e neppure le tenaci sue qualità di resistenza e di potenza marinara».

La ferita inferta dalla seconda guerra mondiale ai rapporti anglo-italiani, fu aggravata da decisioni come quella di voler partecipare alla battaglia aerea contro l'Inghilterra; gesto sconsiderato che risultò poi grottesco, poiché l'Italia non possedeva aerei adeguati a combattere in quel teatro operativo. In un conflitto costellato di tragedie immani ed efferate crudeltà non mancarono però episodi cavallereschi tra militari britannici ed italiani. Quando nel giugno 1940 l'aereo del maresciallo dell'Aria Italo Balbo, governatore della Libia, fu abbattuto per errore dalla contraerea italiana nel cielo di Tobruk, due giorni dopo gli inglesi lanciarono sul luogo dell'incidente una corona d'alloro accompagnata da un messaggio: «Le forze aeree britanniche esprimono il loro sincero compianto per la morte del Maresciallo Balbo, un grande condottiero e un valoroso aviatore che la sorte pose in campo avverso». Al Duca d'Aosta, Viceré d'Etiopia, quando si arrese all'Amba Alagi nel maggio 1941, le truppe britanniche resero gli onori militari. Sia Balbo sia Amedeo di Savoia si erano fortemente opposti all'entrata in guerra. Il 19 dicembre 1941 il tenente di vascello Luigi Durand de la Penne affondò nel porto di Alessandria d'Egitto la corazzata britannica *Valiant*, avvisando il comandante nell'imminenza dello scoppio dell'esplosivo per consentire all'equipaggio di salvarsi. Nel marzo 1945 fu lo stesso ex comandante della *Valiant*, sir Charles Mor-



gan, divenuto ammiraglio, ad appuntargli sulla divisa la medaglia d'oro al Valor Militare su invito del luogotenente del Regno Umberto di Savoia che presiedeva la cerimonia.

### Dal secondo dopo guerra al mondo post-bipolare

Nel dopoguerra comunque i rapporti tra Londra e Roma stentaronο a ritrovare la forte sintonia delle epoche passate. Il Mediterraneo, e quindi anche l'Italia, nella grande alleanza di guerra, erano considerati teatro strategico di preminente interesse britannico: le chiavi del *Mare Nostrum*, Gibilterra, Suez, Malta, Cipro, erano ancora in mano a Londra. Tuttavia si profilava evidente la sostituzione di Londra da parte di Washington come leader a livello regionale e mondiale. La Gran Bretagna, stremata dallo sforzo bellico, aveva poco da offrire all'Italia, verso la quale aveva un atteggiamento punitivo, che era più attenuato negli americani. Esponenti sia della sinistra non comunista sia dei gruppi conservatori in Italia guardavano con favore a Londra, ma l'interlocutore di riferimento per l'Italia del dopoguerra divennero gli Stati Uniti. La Guerra Fredda ricompose la dicotomia delle alleanze militari italiane, sopra ricordata. Gli Stati Uniti erano la maggiore potenza militare da tutti punti di vista e ad essi l'Italia affidò la propria sicurezza. Nei primi anni del dopoguerra le vicende diplomatiche videro qualche tensione e incomprendimento tra Londra e Roma. Nel gennaio 1948, il ministro degli Esteri britannico Bevin lanciò pubblicamente il suo progetto di *Western Union*, che, attraverso vari e non facili passaggi porterà poi al Patto di Bruxelles

e all'Alleanza Atlantica. Bevin aprì la porta del Patto di Bruxelles all'Italia, che però rifiutò, lasciando intendere che pre-condizione della sua adesione era l'abolizione delle clausole militari limitative del trattato di pace. Londra replicò che l'Italia non poteva porre condizioni. Sempre in gennaio vi era stata una crisi nei rapporti anglo-italiani, quando a Mogadiscio bande di somali uccisero 54 italiani e ne ferirono altri 55, mentre i militari inglesi restarono inerti, suscitando a Roma il sospetto che Londra avesse istigato gli indigeni per boicottare ogni prospettiva di restituire la colonia all'Italia.

Come tutti gli altri Paesi interessati, tranne la Francia, il Regno Unito fu contrario ad ammettere l'Italia come membro originario del Patto Atlantico, ritenendo che il suo posto fosse in un eventuale e futuro Patto Mediterraneo con Grecia, Turchia e Iran. Nei primi anni '50 i rapporti anglo-italiani furono ulteriormente turbati dalla irrisolta questione di Trieste. Gli Stati Uniti erano altrettanto "colpevoli" di corteggiare la Jugoslavia di Tito, ma Londra aveva la responsabilità maggiore nell'amministrazione della Zona A del Territorio Libero di Trieste: nel novembre 1953 la polizia del Governo Militare Alleato, comandata da ufficiali britannici, sparò sui dimostranti italiani, uccidendone sei e ferendone altri 83. Risolta, bene o male, la questione di Trieste, l'Italia, insieme alla Germania Occidentale, entrò nella Unione Europea Occidentale (ossia il vecchio Patto di Bruxelles allargato), la soluzione escogitata dal ministro degli Esteri britannico Anthony Eden per risolvere il problema del riarmo tedesco dopo il fallimento della CED.



I rapporti anglo-italiani tornarono alla normalità e nel 1961 la regina Elisabetta II fece a Roma la prima delle quattro visite di Stato in Italia durante il suo lungo regno.

Da non sottovalutare ancora una volta l'importanza dei fattori culturali. Già in piena guerra, nella primavera del 1941 un gruppo di intellettuali britannici fondò la società dei *Friends of Free Italy*, che alla fine del conflitto divenne la *British Italian Society*. Grandi amanti dell'Italia furono sir Francis D'Arcy Osborne, ministro plenipotenziario britannico presso la Santa Sede dal 1936 al 1947, che dopo il ritiro dalla carriera diplomatica visse e morì a Roma e sir Henry Ashley Clarke ambasciatore del Regno Unito in Italia dal 1953 al 1962. Dopo la fine della sua missione a Roma, eccezionalmente lunga per un ambasciatore (anche quella di Osborne lo era stata, ma a causa della guerra), oltre che presidente della *British Italian Society*, dopo la disastrosa alluvione del 1966, fu molto attivo nel fondare e presiedere il *Venice in Peril Fund*. Nella città lagunare è sepolto. Ad un altro livello, la cultura pop e giovanile, all'inizio degli anni '60 la *swinging London* divenne un mito ed una destinazione privilegiata e ambita soprattutto, ma non solo, per le giovani generazioni: i Beatles e i Rolling Stones, la minigonna di Mary Quant, Carnaby Street, Portobello Road, ma anche, a un livello più elevato, i concerti alla Royal Albert Hall e in molteplici altre sale, erano i miti del momento. Frotte di giovani italiani univano l'utile al dilettevole, frequentando corsi residenziali estivi per apprendere o perfezionare l'inglese, che soppiantò il francese come seconda lingua dei ceti colti.

Chi scrive visse pienamente tale esperienza, proseguita poi con una particolare predilezione per lo studio della storia della politica estera britannica. Senza tema di smentita, va riconosciuto che i *National Archives* britannici sono un vero paradiso per i ricercatori, grazie alla loro perfetta organizzazione. Dal canto suo, il Regno Unito si è progressivamente aperto alle influenze europee, senza però giustamente perdere le sue peculiarità. «Cercare di sopprimere il senso della nazione e concentrare il potere al centro di un conglomerato europeo sarebbe altamente nocivo ... – sosteneva il primo ministro Margaret Thatcher nell'importante discorso di Bruges del 1988 – L'Europa sarà più forte proprio perché ha la Francia in quanto Francia, la Spagna in quanto Spagna, la Gran Bretagna in quanto Gran Bretagna, ciascuno con le proprie abitudini, tradizioni e identità. Sarebbe follia cercare di costringerle in una specie di identità, di personalità europea».

Proprio nel campo dell'integrazione europea si verificarono convergenze e divergenze. L'Italia fu favorevole all'ingresso del Regno Unito nella CEE, ma sia Roma sia Londra lasciarono cadere suggestioni di un asse anglo-italiano per bilanciare a quello franco-tedesco. Un segno dei buoni rapporti in quegli anni fu nel 1964 il ritiro della candidatura di sir Harold Caccia a segretario generale della NATO, che permise la nomina di Manlio Brosio, l'unico italiano che abbia mai ricoperto tale carica. A cavallo degli anni '70 e '80, in ambito NATO, entrambi i governi furono fermi nella decisione di schierare nuovi missili di teatro in risposta a quelli sovietici. Invece quando con l'Atto Unico



Europeo, la CEE accelerò il cammino verso una unione più stretta, Margareth Thatcher e Bettino Craxi, Londra e Roma, furono su posizioni diverse, molta cautela per la prima, spinta all'avanzamento verso una maggiore integrazione per la seconda.

Dopo la fine della Guerra Fredda, nel complesso mondo post-bipolare, Italia e Regno Unito hanno condiviso largamente prospettive comuni, partecipando insieme a molte operazioni militari all'estero. Nel lungo dibattito degli ultimi tre decenni sulla "difesa europea", l'Italia, pur cercando di mantenersi il più possibile in equilibrio tra i due tradizionali caposaldi della sua politica estera, atlantismo ed europeismo, ha sempre privilegiato la prospettiva del rafforzamento del pilastro europeo all'interno della NATO rispetto a quella dello sviluppo di una capacità autonoma della UE. Ovviamente, il Regno Unito, ancora prima della *Brexit*, ha sempre preferito la prospettiva atlantista.

### La collaborazione nell'industria della Difesa

Proprio nel campo della Difesa, dopo la *Brexit*, fu subito chiarito che la collaborazione con i Paesi europei militarmente più rilevanti sarebbe continuata e si sarebbe addirittura rafforzata. Per quanto riguarda l'Italia, già nel 2021 il *Carrier Strike Group* britannico guidato dalla portaerei *HMS Queen Elizabeth*, diretto in Estremo Oriente, condusse esercitazioni con la Marina e l'Aeronautica italiane, facendo scalo nel porto di Augusta. L'esperienza si è ripetuta quest'anno con il *Carrier Strike Group* guidato dalla portaerei *HMS Prince of Wales*, che ha attraversato il

Mediterraneo, il Canale di Suez, il Mar Rosso e l'Oceano Indiano per raggiungere Giappone e India. Con significativo parallelismo, nell'estate 2024 anche la portaerei italiana *Cavour* ha compiuto una missione simile. La Marina Militare italiana è stata la prima di un Paese membro dell'UE ad inviare una portaerei nelle acque giapponesi, precedendo la francese *Charles de Gaulle*.

Italia e Regno Unito sono le uniche marine europee che al momento schierano due portaerei. L'Italia ha impostato la costruzione del *Trieste*, che sostituirà il *Garibaldi*. Sempre l'Italia è uno dei pochissimi Paesi al mondo (insieme a Stati Uniti, Regno Unito e, a breve, Giappone) a poter imbarcare caccia di quinta generazione, gli F-35B, in configurazione *Short Take Off and Vertical Landing* (STOVL). I primi aerei imbarcati dal *Garibaldi*, quando finalmente la Marina Militare ottenne la sua aviazione navale, erano stati i britannici *Sea Harrier*, che si erano dimostrati assai efficaci nella guerra delle Falkland. Queste missioni della Marina Militare italiana rientrano perfettamente nella sua tradizione. Fino alla Grande Guerra la Regia Marina svolse un'intensa attività di diplomazia navale per "mostrare la bandiera": crociere oceaniche, tra il 1861 e il 1900 vi furono ben 12 viaggi di circumnavigazione del globo, una squadra navale operò nel Mar Rosso, una divisione navale in Estremo Oriente. Rispondono altresì alle linee strategiche che il nostro Paese si è dato. Realisticamente l'Italia non pretende di essere, come il Regno Unito, una Potenza "globale", ma dipendente com'è dal commercio marittimo, afferma che i suoi interessi sono



influenzati da tutto ciò che avviene nel mondo globalizzato. La sua economia si fonda sulla capacità di importare via mare circa il 90 per cento delle risorse primarie (l'80 per cento del petrolio necessario per il fabbisogno interno) e di riesportarle, lavorate – sempre via mare – ben al di fuori della regione mediterranea. L'occupazione del settore marittimo è in controtendenza e dà lavoro a mezzo milione di persone, direttamente o nell'indotto, generando oltre il 3 per cento del PIL, con un moltiplicatore economico pari a 2,9 volte il capitale investito. Inoltre, la missione in Giappone si inserisce nel quadro del progetto multinazionale *Global Combat Air Programme* (GCAP), in base all'accordo siglato con Londra e Tokyo il 9 dicembre 2022 per sviluppare congiuntamente il caccia multiruolo Stealth di sesta generazione. L'aereo da combattimento, il cui primo volo è previsto già nel 2028, mentre la produzione inizierà circa nel 2030, entrerà in servizio nel 2035 e sarà uno dei velivoli più avanzati, interoperabili, adattabili e connessi in servizio al mondo, contando su un sistema d'arma intelligente, una cabina di pilotaggio interattiva basata su *software*, sensori integrati e un radar di nuova generazione, in grado di fornire 10.000 volte più dati rispetto ai sistemi attuali. I tre partner industriali strategici, Bae Systems (Gran Bretagna), Leonardo (Italia) e Mitsubishi Heavy Industries (Giappone), assicurano che GCAP darà lavoro a decine di migliaia di persone qualificate nei tre Paesi, sviluppando competenze industriali e tecnologie per il futuro.

Il GCAP nasce dall'unione di due progetti, inizialmente indipendenti, nati in Europa e

Giappone: il *Tempest* e l'F-XI. *Tempest* era un concetto nato da una collaborazione fra Italia e Regno Unito, più la Svezia. Venne proposto nel 2018 dalla BAE Systems alla Royal Air Force e due anni dopo si aggiunsero, come partner principale, l'Italia, con Leonardo SpA, Avio Aero, MBDA Italy ed Elettronica SpA, per Aeronautica militare, e poi la Svezia con SAAB e GNK e per la Svenska flygvapnet. Nel 2022 il *Tempest* confluì nel progetto GCAP e la Svezia, che a differenza dell'Italia ed il Regno Unito non aveva mai formalmente fatto parte del progetto ma era solo un collaboratore, uscì dal programma.

Altri Paesi stanno lavorando alla progettazione di aerei da combattimento di sesta generazione. Gli Stati Uniti con il progetto *Collaborative Combat Aircraft* (CCA), che comprende il velivolo *Next Generation Air Dominance* (NGAD) per l'aeronautica e l'F/A-XX per la marina. Nazioni europee (Francia, Germania e Spagna) stanno lavorando congiuntamente a un programma simile: il *Future Combat Air System* (SCAF). La Russia sta lavorando al *Mikoyan PAK DP*, anch'esso atteso per la metà degli anni trenta. Le sinergie nel campo delle industrie della Difesa sono l'approccio più realistico al problema del "riarmo" dell'Europa; il programma GCAP è uno degli esempi più rilevanti nel settore e giustamente travalica i confini della UE. Italia e Regno Unito sono due Paesi che la storia negli ultimi due secoli ha avvicinato e diviso, ma da tempo condividono prospettive comuni nel complesso mondo della politica internazionale ed hanno un profondo rispetto reciproco per le rispettive culture.



# LA FRANCIA E LA LOTTA DEL TRADIZIONALISMO AL PROGRESSO

di **Benedetto Ippolito**

L'origine della distinzione politica tra destra e sinistra in Francia è un evento storico preciso, ricondotto alle sessioni dell'Assemblea Costituente nell'estate del 1789, durante la discussione sulla durata del veto reale. I deputati iniziarono a sedersi in modo differente in base alla loro posizione su questa questione, stabilendo così le basi topografiche per la futura ripartizione politica. Questa dicotomia fondamentale, la *summa divisio* tra destra e sinistra, ha strutturato e continua a strutturare la vita politica e la storia nazionale francese per quasi due secoli. Nonostante occasionali interrogativi sulla sua attualità, essa ha riaffermato la sua centralità in momenti cruciali ed è una realtà ineludibile data l'adesione dell'opinione pubblica. All'interno di questo schema, la destra francese non è mai stata un blocco monolitico, ma si è manifestata attraverso una pluralità di tradizioni. Le fonti, richiamando l'opera classica di René Rémond, identificano storicamente tre grandi famiglie che hanno attraversato e plasmato la storia francese nel XIX secolo e oltre: il legittimismo, l'orleanismo e il bonapartismo. Queste tradizioni sono caratterizzate da una notevole continuità che "scavalca le rotture istituzionali" e si mantiene "attraverso la successione delle generazioni", nonostante i mutamenti sociali. La loro permanenza è considerata "fondamentale" per comprende-

re il sistema politico francese. Il legittimismo rappresentava la fedeltà alla monarchia tradizionale e ai suoi principi. Era una corrente basata sul ricordo delle "antiche libertà" e rimetteva in onore le "tradizioni del Medioevo feudale e cristiano". Tendeva a rivolgersi a un pubblico legato alla nobiltà e a disprezzare l'elemento borghese e mercantile. La sua visione della società era intrisa di organicismo, basata su pubblicazioni tradizionaliste che proponevano un'immagine ideale della famiglia e sue analogie con altre cellule sociali. Figure centrali di questa corrente erano pensatori controrivoluzionari come De Bonald. Studi storici hanno esplorato la sua composizione, forza e persistenza in diverse regioni francesi.

L'orleanismo, pur essendo una forma di destra, è descritto come l'"erede consenziente del 1789". È la tradizione più vicina al liberalismo parlamentare dei notabili. È caratterizzata dall'originalità di non dissociare il liberalismo da una conservazione moderata. Studi sui "grandi notabili" hanno permesso di comprendere meglio la composizione e le idee di questa corrente nel XIX secolo. Un quotidiano come *Le Figaro* è stato per lungo tempo (sotto la IV e parte della V Repubblica) "l'espressione autentica del conservatorismo liberale", incarnandone "grandezza permanente e piccolezza quotidiana". Questa cor-



rente ha sostenuto il sindacalismo dei quadri, la difesa delle classi medie e delle professioni liberali. Ha combattuto il dirigismo, la burocrazia e la statizzazione dell'economia. Figure accademiche come André Siegfried, Georges Duhamel e Jean d'Ormesson sono associate a questo orientamento, avendo celebrato "le bellezze e le virtù del liberalismo". L'orleanismo si distingue per un certo scetticismo nei confronti del dogma e delle regole morali, un aspetto che lo avvicina, inaspettatamente, all'*Action Française* e al suo precetto *Politique d'abord*.

Il bonapartismo è la terza grande tradizione. Non è descritto in dettaglio nelle sue origini immediate nelle fonti. Viene menzionato come possibile antecedente delle leghe di destra dell'*entre-deux-guerres*, sebbene questa filiazione sia dibattuta. Studi sul bonapartismo post-Sedan ne hanno esplorato la vita interna e le difficoltà. Un discorso del 1889 sempre citato nelle fonti menziona il parlamentarismo come qualcosa che, riapparso con la Repubblica dopo essere stato spazzato via dalla monarchia, ispirava al Paese gli stessi sentimenti di impotenza e vergogna. Questo sentimento di sfiducia verso il parlamentarismo è una costante che si ritroverà in altre espressioni della destra. La figura di Luigi-Napoleone (Napoleone III) è criticata per il ricorso alla proscrizione e la restaurazione del diritto monarchico, pur riconoscendo che la storia potrebbe non rimproverargli nulla se si fosse limitato a prendere il Paese come giudice supremo nel conflitto con i parlamentari. Una domanda centrale nell'analisi di queste tradizioni è se l'analogia tra un movimento storico e uno precedente

sia sufficiente a stabilire una *filiation* o parentela. La continuità non implica una mera ripetizione, ma una persistenza di certe logiche o idee attraverso epoche diverse.

## **L'Action Française, le leghe e il dibattito sul fascismo francese**

Ai primi del '900 emerge un nuovo movimento e una nuova dottrina: il maurrassismo e l'*Action Française*. È presentata come una delle "innovazioni decisive" del periodo, insieme al prestigio del nazionalismo e all'apparizione delle leghe. Nonostante non avesse un numero elevato di aderenti dichiarati, l'*Action Française* ha esercitato un'influenza considerevole sulla vita politica e sull'opinione pubblica francese per circa quarant'anni, e forse anche oltre. I tanti studi dedicati ne sottolineano il coinvolgimento nelle "trame di Vichy" e la persistenza anche nel presente. L'*Action Française* si definì come un'*école de pensée*, un laboratorio dottrinale, disdegnando inizialmente l'apparato politico tradizionale e il calcolo elettorale. È nata attorno a una rivista. Questa attitudine, sebbene discendente verso la politica spicciola, non le ha impedito di esercitare una grande influenza, forse "superiore a quella di più di un partito". I suoi ispiratori credevano che l'azione culturale potesse modificare i comportamenti politici, iscrivendosi in una "strategia a lungo termine" e più ambiziosa.

La dottrina dell'*Action Française* è definita nazionalismo integrale e neo-royalismo. Maurras condivideva la convinzione della necessità preliminare e dell'efficacia di una "riforma intellettuale". Il suo *empirisme organisateur* è citato come punto di contatto con il positivi-



simo e l'orleanismo. L'*Action Française* rivendicava l'eredità intellettuale di storici come Fustel de Coulanges e promuoveva un'interpretazione del passato nazionale conforme ai postulati maurrassiani, in particolare attraverso l'opera di Jacques Bainville. Le fonti dibattono se l'*Action Française* rappresenti una sintesi delle tradizioni di destra del XIX secolo. Nonostante differenze apparenti (l'antiparlamentarismo maurrassiano vs. il liberalismo parlamentare orleanista, l'essere dichiaratamente controrivoluzionaria vs. l'orleanismo erede del 1789), un esame più approfondito rivela affinità. L'anticlericalismo gallicano dell'*Action Française* dopo il 1926 è accostato a un analogo sentimento del primo orleanismo. La scelta di maestri di pensiero come Taine e Renan (quest'ultimo nella sua versione liberale e aristocratica, definita *Renan orleaniste*) suggerisce che l'empirismo maurrassiano sia meno distante dall'opportunismo e dal giusto mezzo di quanto sembri. Sebbene l'apporto orleanista non sia considerato il più importante, la sua presenza autorizza a concludere che l'*Action Française* «rappresenta bene, in proporzioni diseguali, una sintesi di tutte le destre del XIX secolo».

Gli anni Trenta sono caratterizzati dall'«efflorescenza» di movimenti politici, in particolare leghe di estrema destra, che approfittano degli eventi come l'affare Stavisky. Tra le più importanti figurano le *Croix-de-feu*, l'*Action Française*, le *Jeunesses Patriotes*, il *Francisme* e *Solidarité française*. Queste organizzazioni condividevano alcune caratteristiche: un discorso sulla *décadence*, la volontà di un *régime fort* accompagnato dal culto del capo e dall'antiparlamentarismo, il gusto per la



Emblema della Croce di Ferro per simboleggiare, al momento della sua fondazione (1927), il combattente morto al termine della battaglia, secondo una poesia di Victor Hugo. Il colonnello de La Rocque abbandonò gradualmente questo simbolo per evitare qualsiasi confusione con i movimenti estremisti.

parata militare, e spesso l'antisemitismo e la xenofobia. Tuttavia, a differenza del fascismo, non mettevano in discussione le «élites tradizionali». Nonostante ciò, la sinistra dell'epoca vedeva in figure come La Rocque un «Mussolini français». Una questione storica centrale sollevata costantemente è: esiste un fascismo francese? La cronologia e alcune somiglianze suggeriscono una parentela tra le leghe e i movimenti fascisti europei. Nomi come *Faisceau français* e *Francisme* mostrano un'evidente imitazione. Tuttavia, spesso si presentano argomenti forti contro l'idea di un vero fascismo francese di massa. Si distingue tra la tentazione del fascismo, che ha toccato «una manciata di spiriti smarriti, di intellettuali sviati» e una certa «sensibilità» o *fascisme esthétique* diffuso nella letteratura dell'epoca (citando autori come Drieu la Rochelle, Robert Brasillach, Lucien Rebatet, Céline), e



l'esistenza di una forza politica o di una tradizione fascista radicata in Francia.

Gli argomenti contro un fascismo francese profondo includono:

La cultura *républicaine* che avrebbe preservato la Francia;

Le leghe, pur ispirandosi a modelli stranieri, avrebbero reinterpretato elementi di una «autentica tradizione nazionale». Il dibattito si sposta sulla possibilità che la Francia abbia inventato il fascismo, ricollegabile al bonapartismo o al nazionalismo, inteso come una delle sue *traditions politiques les plus anciennes*;

La mancanza di una componente rivoluzionaria profonda nella maggior parte dei movimenti. La «contestazione» era minore rispetto alla *conservation*. Gli elementi più attivisti sono rimasti marginali. La crisi del 6 febbraio 1934, spesso vista come un tentativo fascista, è descritta come un *plaisant complot* facilmente dissipato. L'ascesa di Gaston Doumergue, accolta con sollievo dalla destra, non aveva nulla del clima di *fièvre insurrectionnelle* fascista, ma aspirava alla stabilità e alla rassicurazione. Il suo programma era quello di un *parlementarisme rationalisé*.

Il successo più vasto delle *Croix-de-feu* si è verificato dopo la loro trasformazione in un grande partito legalista, il *Parti Social Français* (PSF). Questo successo massiccio è visto come una prova decisiva che le *Croix-de-feu* non erano realmente una lega fascista e che la tentazione del fascismo era «infini-

tamente meno forte» sull'opinione pubblica rispetto all'aspirazione alla *concorde* e al rispetto della legalità;

La situazione internazionale della Francia dopo la prima guerra mondiale era differente da quella di Germania o Italia. La Francia era una potenza beneficiaria e non aveva le stesse ragioni di amarezza. Il nazionalismo dell'*entre-deux-guerres* francese è descritto come non belligerante, pacifista, in contrasto con l'idea di *Revanche* precedente. Studi sugli *Anciens Combattants* hanno dimostrato che il loro spirito non era militarista e la realtà delle *Croix-de-feu* era *bien éloignée* dalla leggenda della lega faziosa che complottava per rovesciare la Repubblica e instaurare il fascismo.

In sintesi, sebbene una *tentation du fascisme* e una *sensibilité fasciste* fossero presenti, un vero e proprio fascismo di massa o una tradizione fascista radicata come «quarta destra» non si sono pienamente affermati in Francia. Ciò che alcuni interpretavano come fascismo era forse meglio compreso come un *excroissance du bonapartisme* o come l'espressione di una tradizione di destra *contestataire de l'ordre établi* ma spesso marginale.

### Il valore storico e culturale della destra conservatrice

Il valore di queste tradizioni di destra, e in particolare delle componenti conservatrice e liberale, risiede nella loro duplice dimensione: quella di parte integrante della storia nazionale e quella di forza strutturante il dibattito politico. Come afferma René Rémond, destra e sinistra sono «*deux fractions de l'histoire nationale*». Non si può comprendere



appieno l'esperienza francese senza partecipare un poco alle speranze, ai sogni, alle nostalgie di entrambe le componenti. Uno storico non può rimanere insensibile al ricordo dei fasti o dei lutti che la destra custodisce, riconoscendo ciò che c'è di «*grand, de noble, de généreux nell'engagement des uns et des autres*». La storia di Francia, amputata di ciò che la destra vi ha iscritto per duecento anni, sarebbe mutilata. Questo include non solo la destra più estrema, ma anche la "riserva distinta" degli orleanisti nell'opposizione. Le tradizioni conservatrice e liberale hanno rappresentato e continuano a rappresentare componenti fondamentali del panorama politico e culturale francese. Negli anni '20 e '30, la Destra Conservatrice era rappresentata dalla *Fédération républicaine*, con la sua *aversion héréditaire... pour l'étatisme*. La Destra Liberale, associata all'orleanismo, era incarnata dall'*Alliance démocratique* (AD), un partito pivot che discendeva dagli opportunisti e dai progressisti. Figure come Raymond Poincaré rappresentavano bene questa corrente: repubblicani d'ordine, patrioti intransigenti e altrettanto intransigenti sulla questione religiosa, ma a differenza dell'ala clericale della destra, non cercavano di rimettere in discussione la legislazione laica. *Le Figaro* ha incarnato questo conservatorismo liberale, difendendo il liberalismo e combattendo il dirigismo e la statizzazione. Un valore storico fondamentale delle destre conservatrice e liberale è stato, secondo le fonti, la loro non ricettività alle lusinghe del fascismo. A differenza di movimenti più radicali, queste correnti tendevano ad accettare il regime repubblicano, pur desiderando riforme. Criticavano il parlamentarismo so-

prattutto per la sua impotenza, desiderando la sua moralizzazione e un rafforzamento dell'esecutivo. Non è difficile evidenziare che i desideri della grande maggioranza degli elettori di destra non andavano verso regimi fascisti, ma verso una sorta di *dictature parlementaire* o un regime presidenziale che conservasse le istituzioni rappresentative. Il ritorno al governo di figure sostenute da maggioranze di *Union nationale* che includevano gruppi conservatori e liberali ha soddisfatto questa aspirazione all'autorità e alla stabilità (*l'aspiration à l'autorité*). Questa aspirazione alla stabilità e il desiderio di essere governati (*Les droites souhaitent être gouvernées*) sono identificati come la ragione più determinante dell'insuccesso del fascismo in Francia. Le destre conservatrice e liberale hanno fornito un'ancora di stabilità che ha contribuito a preservare il sistema repubblicano contro spinte eversive, pur esprimendo un desiderio di maggiore autorità esecutiva. Anche il successo del PSF (ex *Croix-de-feu*) come partito legalista conferma che l'aspirazione prevalente era alla concordia e al rispetto della legalità, piuttosto che alla tentazione fascista.

Il rapporto tra le destre conservatrice/liberale e la sinistra è stato centrale nella politica francese. Questa opposizione si è spesso giocata sul terreno del patriottismo e dell'idea di nazione. La destra ha storicamente rivendicato il monopolio del concetto di "nazione", presentando sé stessa come l'incarnazione del Paese, contrapponendosi all'internazionalismo percepito della sinistra. Questo ha portato a vedere gli avversari politici non solo come oppositori, ma



come *mauvais citoyens*, introducendo un grado supplementare di asprezza nelle lotte politiche. D'altro canto, la sinistra tendeva a interpretare i movimenti più radicali o le leghe di destra attraverso la lente del fascismo, come nel caso del "Mussolini français" La Rocque. Nonostante questa dicotomia strutturante, bisogna riconoscere oggettivamente che la frontiera tra destra e sinistra non è sempre un muro invalicabile. L'evoluzione del radicalismo e l'accettazione di funzioni ufficiali da parte di alcuni suoi esponenti mostrano come le differenze possano attenuarsi, soprattutto quando l'ideologia "si è come evaporata". Gli studi più accurati menzionano anche un periodo (gli anni '80) in cui un "intorpidimento degli intellettuali" di sinistra è stato notato, con la comparsa di *think tank* che hanno cercato di "riconciliare la sinistra con l'economia di mercato", indicando un cambiamento nel paesaggio intellettuale e nel confronto ideologico, influenzato anche dalla "fine delle speranze rivoluzionarie" e dal "trionfo della democrazia e dell'economia di mercato" alla fine della Guerra Fredda.

### Vichy, il Dopoguerra e La Nouvelle Droite

Il regime di Vichy (1940-1944) fu un periodo cruciale in cui alcune idee della destra storica ebbero l'occasione di essere messe in pratica, sebbene in un contesto di sconfitta e occupazione. Il regime ha un carattere composito. La sua ideologia, la *Révolution Nationale*, non fu una "fedele trasposizione dell'ideale controrivoluzionario". Le sue origini dottrinali sono dibattute, con alcuni che maggioreggiano l'influenza del maur-

rassismo, altri che lo tirano verso il fascismo. Verso la fine, il regime «*sombre dans une tragique et dérisoire parodie du fascisme*», mostra un ineluttabile processo di fascistizzazione. L'arrivo al potere di "collaboratori", la propaganda, l'intervento della milizia e il clima di guerra civile finirono per screditare senza ritorno il governo. I "crimini dell'ultimo Vichy" si rifletterono sulle opzioni del primo, portando a una comune proscrizione post-liberazione di tutto ciò che aveva partecipato all'esperienza. Questa condanna sembrò segnare "la fine di questa destra". È notevole il carattere eterogeneo delle influenze progressiste, con alcuni messaggi di Pétain redatti da uomini con un passato palesemente di sinistra.

La Liberazione non segnò, tuttavia, una scomparsa totale delle idee di destra, ma una loro riorganizzazione e persistenza. Sebbene i partiti di destra tradizionali scomparvero o si indebolirono, il conservatorismo liberale trovò espressione in organi di stampa come *Le Figaro*, che vide aumentare enormemente il suo pubblico. *Le Figaro* continuò a combattere dirigismo e statizzazione e a difendere il liberalismo. L'eredità dell'*Action Française* fu ripresa da nuove pubblicazioni, ma la stampa periodica di destra non riuscì a riconquistare l'influenza anteriore al 1939. La destra ha continuato ad esistere e a studiare sé stessa, come dimostrano le pubblicazioni e i colloqui promossi in ambito accademico. Un fenomeno più recente è la cosiddetta *Nouvelle Droite*, emersa nell'estate del 1979. Si distingue per il fatto di non "arrossire" nel situarsi a destra, ma anzi, ne fa un "titolo di gloria", presentandosi contemporaneamente



te come “assolutamente nuova”. La *Nouvelle Droite* si definisce un'*école de pensée*, un laboratorio dottrinale, manifestando una grande indifferenza verso la politica tradizionale. Afferma di interessarsi a compiti più “essenziali”: edificare un sistema di pensiero e rinnovare le fonti della cultura europea. Questa strategia dell'azione culturale per modificare i comportamenti politici a lungo termine viene esplicitamente paragonata a quella di Charles Maurras e dell'*Action Française*. Il principale ispiratore, Alain de Benoist, viene accostato a Maurras per il suo approccio empirico. Sebbene la *Nouvelle Droite* si proclami nuova, le fonti notano che molti dei temi che enuncia hanno già “molto passato” nel repertorio delle destre. La critica dell'utopia egualitaria e il tema della differenza esaltata contro l'uniformità (in opposizione al giacobinismo) sono visti come temi vecchi della destra tradizionale, attaccata ai “particolarismi ereditati dal passato”. Nemmeno la pretesa di fondare le proprie posizioni su *postulats scientifiques* è nuova. Nonostante non disdegni che la sua impresa culturale possa avere “effetti politici” in un secondo tempo, il suo focus primario sulla cultura la posiziona in una prospettiva diversa dalla lotta politica immediata.

Basandosi sulle fonti tradizionali, il “valore” delle idee della destra, nella prospettiva del futuro, risiede principalmente nella loro capacità di persistenza e di offrire un quadro interpretativo (talvolta definito un “modello politico”) per comprendere la società e proporre soluzioni alternative a quelle della sinistra o del centro. La continuità delle tradizioni di destra suggerisce che certe sen-

sibilità, preoccupazioni e approcci rimangono rilevanti attraverso il tempo. Temi come la critica della decadenza, la ricerca di un regime forte, l'antiparlamentarismo (o critica delle sue disfunzioni), la difesa delle tradizioni e delle differenze contro l'uniformità egualitaria, e la sfiducia verso il dirigismo o la statizzazione, riemergono in diverse epoche.

La *Nouvelle Droite*, con la sua ossessione per l'azione culturale, offre una prospettiva specifica sul futuro, suggerendo che il cambiamento politico avvenga prima nell'ordine delle idee e della cultura. Questa strategia a lungo termine mira a ridefinire le fonti della cultura europea e a diffondere un sistema di pensiero alternativo. La riproposizione di temi “antichi” suggerisce che sono visti come risposte perenni a problemi considerati persistenti. I molti studi a disposizione suggeriscono che la destra, nelle sue diverse forme, tende a vedere il Paese in un momento di crisi, decadenza o minaccia. La risposta a questa percezione si articola in proposte come un regime forte, il ritorno a tradizioni, la difesa dell'identità nazionale. La persistenza di un *état d'esprit* che deplora la corruzione dei costumi, l'indifferenza e l'ignoranza, e che vede il Paese minacciato nella sua essenza, indica una continuità nelle preoccupazioni che alimentano le idee di destra. Frasi del tipo «la forza e la debolezza della Francia è che il suo destino non è mai definitivamente fissato tra la grandezza e il rischio di mediocrità» potrebbero essere viste come sintesi di un'idea trasversale che giustifica per alcune destre la necessità di un'azione forte per riportare il Paese verso la “grandezza”.



Alain de Benoist

In conclusione, gli studi storici presentano le idee della destra francese non come un blocco monolitico, ma come un insieme di tradizioni storiche che si trasformano e persistono. Il loro “valore”, come percepito dai testi dei protagonisti intellettuali, risiede nella loro capacità di fornire un quadro interpretativo alternativo ai cambiamenti sociali e politici, di criticare le correnti dominanti (spesso percepite come portatrici di decadenza o debolezza), e di proporre vie di rinnovamento basate sulla tradizione, l'autorità o una riforma culturale profonda. Il loro valore storico sta nel loro ruolo nel dibattito politico, nel loro contributo alla storia nazionale, nella loro difesa dell'ordine e della stabilità nel sistema repubblicano e

nella loro resistenza alle estreme deviazioni autoritarie.

La prospettiva per il futuro, secondo queste considerazioni, sembra implicare sia la continuità di temi e sensibilità antiche, sia l'esplorazione di nuove strategie, come l'azione culturale, per influenzare la società nel lungo termine. L'analisi storica offerta dalle fonti nel loro complesso serve a mostrare come queste idee abbiano interagito con gli eventi e le altre forze politiche, offrendo una base per comprendere le loro potenziali manifestazioni future. La persistenza della divisione destra-sinistra implica che queste tradizioni continueranno ad essere attori rilevanti nel futuro della politica francese, sebbene le loro manifestazioni e i loro temi possano evolvere.

Le

te

re

Dal

mondo

**LETTERE  
DAL MONDO**



# MESSICO, UNA DEMOCRAZIA FRAGILE TRA VICINI INGOMBRANTI

di Alessia Chiriatti

Un vaso di coccio tra vasi di ferro: il Messico del 2025, Paese “parzialmente libero” (secondo *Freedom House*), con un’economia a rischio stagnazione, sul podio tra i Paesi d’origine dei migranti (con 11 milioni e subito dopo il primo posto dell’India), affronta oggi una transizione politica tra le più significative della sua storia recente, circondato da Paesi come gli Stati Uniti e il Brasile che hanno dimostrato (storicamente e più di recente) un ruolo centrale nell’ecosistema geopolitico del continente americano. Le elezioni presidenziali del 2024, che hanno visto la vittoria di Claudia Sheinbaum del partito Morena, hanno sancito la fine di un ciclo e l’inizio di una nuova fase politica per il Paese. Tuttavia, il segno lasciato dal governo uscente di Andrés Manuel López Obrador (alla presidenza dal 2018) continua a suscitare interrogativi sugli equilibri interni allo Stato, oggi in bilico tra riformismo e autoritarismo. Viene dunque naturale chiedersi come il Messico possa incidere e avere peso oggi nella politica e negli equilibri regionali pur avendo numerose contraddizioni interne e nonostante trovi nel suo vicinato la superpotenza statunitense, non esattamente suo alleato, e un membro dei BRICS+ (il Brasile).

Dall’inizio del XXI secolo, le relazioni internazionali sono state attraversate da

fenomeni che ne stanno modificando profondamente la natura. Da un lato, la globalizzazione – favorita da nuove tecnologie – ha trasformato il mondo in un “villaggio globale”, rendendo più facile la connessione tra Paesi e persone. Dall’altro lato, si assiste a un processo parallelo di regionalizzazione, in cui Stati con interessi comuni e prossimità geografica intensificano la cooperazione o i conflitti regionali. Da anni, il Messico è visto come uno degli attori più rilevanti dell’America Latina e dei Caraibi, grazie a fattori strutturali come il territorio, la posizione geografica, l’economia e la sua influenza politica. Le riforme strutturali avviate negli anni ’80 hanno contribuito all’integrazione del Messico nelle economie liberali, aumentando il suo peso nell’area. La transizione democratica avvenuta negli ultimi decenni ha modificato lo status del Paese sia a livello interno che internazionale, e la cooperazione economica con gli Stati Uniti del pre-Trump hanno rafforzato questa posizione. Oggi il Messico può essere descritto come un’economia aperta, con una società diseguale e una democrazia non pienamente consolidata, caratteristiche che quindi influenzano direttamente la sua politica estera. Considerando i cambiamenti dell’attuale sistema internazionale, qual è dunque il ruolo del Messico sull’orizzonte regionale e internazionale?



## Un sistema politico sotto stress

Analizzando la politica estera del Messico negli ultimi decenni, emerge come, già prima dell’inizio del XXI secolo, essa sia stata sempre più influenzata da fattori interni. L’apertura economica ha spinto il Paese a rafforzare le relazioni non solo con i Paesi dell’America Latina, ma anche con gli Stati Uniti, principale partner commerciale. Questo orientamento ha portato alla firma del NAFTA (*North America Free Trade Agreement*) con Stati Uniti e Canada, entrato in vigore il 1° gennaio 1994. Tuttavia, la trasformazione economica ha spinto il Messico a diversificare ulteriormente le proprie relazioni commerciali, portando anche alla firma di un accordo con l’Unione Europea, ratificato nel 1997 ed entrato in vigore nel 2000. Successivamente, il 17 maggio 2008, il Messico e l’Unione Europea hanno siglato un accordo di “associazione strategica” per rafforzare la liberalizzazione del commercio e affrontare le sfide del cambiamento climatico. Il Messico ha inoltre firmato numerosi accordi di libero scambio con Paesi di tutto il mondo, a conferma dell’impatto duraturo della sua trasformazione economica sulla politica estera. Il Paese è quindi divenuto uno tra i principali sostenitori del libero commercio nell’emisfero occidentale. Questo ruolo era già emerso con forza durante i negoziati sull’Area di Libero Scambio delle Americhe (FTAA/ALCA) avviati nel 1994 e poi proseguiti nel 2001 e 2003. Inizialmente prudente, la diplomazia messicana temeva di dover condividere i vantaggi nel NAFTA con altri Paesi latino-americani. Tuttavia, solo all’inizio del XXI secolo, il presidente Vincente Fox è divenuto uno dei promotori più decisi

dell’accordo, spingendo più dello stesso George W. Bush, il quale nel frattempo si stava concentrando sulla sicurezza e sulla guerra al terrorismo. Anche il processo di democratizzazione ha avuto un impatto rilevante sulla politica estera del Messico. Con la fine del dominio del PRI (il Partito Rivoluzionario Istituzionale, nato nel 1929 e che ha detenuto il potere del regime anticlericale e di sinistra ininterrottamente fino al 2000, con un regime monopartitico con metodi autoritari), il processo decisionale è cambiato: sebbene il Presidente abbia mantenuto un ruolo centrale, il nuovo equilibrio dei poteri, in particolare in Congresso e nell’amministrazione presidenziale, ha ridimensionato la sua influenza.

Durante le presidenze di Zedillo (1994-2000), Fox (2000-2006) e Calderón (2006-2012), la democratizzazione ha portato maggiore rappresentatività, soprattutto sul piano del potere legislativo, rendendo più visibili le divergenze di opinione nella società anche in tema di relazioni internazionali. La liberalizzazione dei media ha inoltre favorito una migliore circolazione delle informazioni tra governo e cittadini. La politica estera è così diventata oggetto di competizione politica interna. Sebbene il processo decisionale sia diventato più complesso, il Presidente resta l’attore principale.

Se da un lato la liberalizzazione economica e la transizione democratica hanno avuto effetti positivi sulla politica estera del Messico, negli ultimi anni sono emersi anche fattori interni negativi che hanno condizionato la salute del sistema-Paese messicano. Tra questi, la crescente forza della crimina-



Andrés Manuel López Obrador



lità organizzata – in particolare dei cartelli della droga – e l'ondata di violenza che ne è derivata. La cosiddetta “guerra alla droga”, avviata dal presidente Felipe Calderón nel 2006, non è riuscita a ridurre né l'attività dei cartelli né a migliorare la sicurezza pubblica. Il Messico ha dunque vissuto (e continua a vivere) una profonda crisi in materia di sicurezza, e ciò rappresenta una sfida rilevante anche per le sue relazioni internazionali.

Dopo sei anni di governo di Andrés Manuel López Obrador (anche chiamato AMLO) tra il 2018 e il 2024, figura centrale della sinistra populista latino-americana, il Messico è entrato in una fase di ridefinizione profonda del proprio assetto istituzionale, dei rapporti tra poteri e della tenuta democratica. È da precisare che, proprio durante la presidenza di AMLO, il Messico ha vissuto una delle fasi più violente della sua storia recente: si calcola avvenisse un omicidio ogni 15 minuti, per un totale di 180.000 omicidi. Il Paese inoltre deteneva il record per la presenza sul suo territorio di città tra le più violente al mondo (14 su 50), con Tijuana e Acapulco in cima alla lista. A settembre 2024, dunque esattamente al momento del termine del mandato di Obrador, i *desaparecidos* ufficialmente registrati erano 116.000, e 52.000 i corpi non identificati, rimasti negli obitori. Di fronte alla difficoltà del governo di porre rimedio a questa situazione, sono nate alcune associazioni di madri, come le *Madres Buscadoras*, che dal 2019 sono riuscite a ritrovare 1200 corpi e 1300 persone ancora vive. Negli anni del suo mandato, Obrador ha promosso una serie di riforme con l'obiettivo dichiarato di “trasformare” il Messico, arrivando a

far approvare 15 delle 28 iniziative di riforma costituzionale. Una procedura, quest'ultima, abbastanza comune, se non più accentuata, nei governi in carica in Messico negli ultimi anni: sotto la presidenza di Enrique Peña (2012-2018), ad esempio, passarono 13 riforme sulle 15 proposte. Inoltre, sotto la presidenza di Calderón sono stati riformati 110 articoli della costituzione. Tuttavia, con lo scadere del mandato del governo Obrador il bilancio democratico è apparso controverso: ad esempio, la riforma giudiziaria ha previsto l'elezione diretta dei giudici da parte dei cittadini, aumentando il rischio di politicizzazione e riducendo l'indipendenza del potere giudiziario; il pieno controllo da parte del Ministero della Difesa della Guardia Nazionale, composta in gran parte da ex militari, ha elevato il rischio che la sicurezza pubblica fosse ulteriormente militarizzata e ha coinvolto l'esercito anche in materia di immigrazione, opere pubbliche ed economia. I movimenti civici sono risultati quasi ignorati dal governo di Obrador, i programmi di assistenza sociale estesi, garantendo così consenso elettorale nonostante la situazione di generale insicurezza, e creando un livello di deficit fiscale piuttosto elevato (il 6 per cento, il più alto degli ultimi 35 anni). Con AMLO, il tasso di omicidi di giornalisti si è attestato a livelli piuttosto alti, mentre il grado di corruzione ha fatto guadagnare al Messico il 126° posto (su 180) nell'indice di *Transparency International* (il più alto tra i Paesi OCSE). A febbraio del 2023, il Senato messicano ha approvato una legge che limita i poteri dell'INE (Istituto Nazionale Elettorale), organo indipendente che supervisiona le elezioni. La legge ha rappresentato un



passo indietro verso un passato autoritario. Sotto la presidenza di Obrador, le istituzioni indipendenti si sono dunque gradualmente indebolite e la guerra tra AMLO e l'INE ne è stata la traduzione più lampante. Obrador ha nutrito due ossessioni legate all'INE: una per il passato, dovuta al rancore per la certificazione delle elezioni del 2006 che perse di misura; e una legata al futuro del suo progetto della "quarta trasformazione", già a rischio durante gli ultimi mesi del suo governo. L'attacco all'INE rappresentava dunque non solo una vendetta personale, ma anche un tentativo di controllare il futuro elettorale del Messico, minando alle basi la democrazia per proteggere il proprio lascito.

In questo contesto, i diritti fondamentali – civili, sociali, di genere – sono diventati terreno di scontro tra istituzioni fragili, violenze strutturali e mobilitazioni dal basso. La crisi dei diritti umani, il dilagare dei femminicidi, la pressione sulle minoranze e l'impunità diffusa hanno contribuito a disegnare un quadro inquietante, nel quale la democrazia formale fatica a tradursi in garanzia sostanziale dei diritti.

Il Messico, al momento del passaggio dalla presidenza di AMLO a quella di Sheinbaum, si è confermata essere un laboratorio politico instabile, nel quale si intrecciano transizioni, tensioni democratiche, spinte populiste e rivendicazioni sociali non più rinviabili, che hanno importanti implicazioni istituzionali e risultano in criticità legate alla tutela dei diritti. Nel 2023, la Corte Suprema ha dichiarato incostituzionali le leggi che vietano l'aborto, ma la piena applicazione di-

pende da riforme statali ancora in corso. Le femministe avvertono che l'elezione di una donna non garantisce politiche sensibili al genere, e sia Sheinbaum che Obrador sono stati criticati per il loro scarso ascolto delle proteste femministe. Il 1° ottobre 2024, Claudia Sheinbaum è diventata la prima donna presidente del Messico nei suoi oltre 200 anni di indipendenza. Ex sindaca di Città del Messico e donna di scienza (con un dottorato in ingegneria energetica), Sheinbaum è anche la prima presidente di origine ebraica in un Paese a maggioranza cattolica. L'attuale Presidente ha condotto la sua campagna elettorale nel segno della continuità con l'ex presidente Obrador, di cui è stata erede politica e principale sostenitrice. Durante i mesi tra elezione e insediamento, ha continuato a difenderne le politiche, incluso il trasferimento della Guardia Nazionale sotto il controllo militare, la riforma della magistratura che prevede l'elezione popolare dei giudici e il boicottaggio diplomatico verso la Spagna. Sheinbaum ha affermato di essere convinta che queste riforme siano in grado di rafforzare lo Stato di diritto, nonostante le critiche che la considerano un rischio per la democrazia e per l'indipendenza delle istituzioni.

Pur vicina a Obrador, Sheinbaum ha uno stile molto diverso: più razionale, orientata ai dati e meno populista. Il suo approccio scientifico si è già notato nella gestione della pandemia a Città del Messico, in contrasto con le scelte a livello federale. La nuova Presidente, inoltre, proviene da una tradizione di sinistra storica (i suoi genitori furono attivisti del movimento studentesco nel 1968). Lei stessa, da giovane,



fu membro di gruppi giovanili marxisti e simpatizzò per cause rivoluzionarie in America Latina (il presidente colombiano Gustavo Petro, ad esempio, ha dichiarato che Sheinbaum aiutò esuli del gruppo guerrigliero M-19 quando erano in Messico). Alle elezioni del 2024, ha vinto con quasi il 60 per cento dei voti, doppiando la sua avversaria Xóchitl Galvez, grazie anche all'elevata popolarità di Obrador e al sostegno al partito Morena, che ha ottenuto ampie maggioranze anche in Parlamento. La sua elezione arriva 70 anni dopo il diritto di voto alle donne, in un Paese dove il Congresso ha una rappresentanza paritaria grazie alle quote di genere. Tuttavia, la violenza contro le donne resta altissima; molte aree rurali restano dominate da strutture patriarcali, e oltre 2,5 milioni di donne lavorano come domestiche in condizioni precarie. Negli ultimi anni, si è arrivati a parlare del Messico come si uno "Stato disfunzionale", a causa dell'elevato livello di violenza, del potere dei cartelli della droga (che si arricchiscono ulteriormente a fronte della domanda di stupefacenti proveniente dagli Stati Uniti e dal traffico di armi), e della debolezza delle sue istituzioni. Le disfunzioni più evidenti riguardano il settore della sicurezza pubblica e della giustizia, con una corruzione dilagante tra le forze di polizia e la fiducia dei cittadini in esse che resta bassissima. Anche il sistema giudiziario è percepito come gravemente inefficiente, e la magistratura come corrotta e inadeguata. In particolare, il sistema continua ad operare con strutture logiche ereditate dal periodo autoritario, e soffre di una cronica mancanza di risorse.

La tenuta democratica del Messico dipende oggi dalla capacità delle nuove leadership di

invertire questa tendenza: ricostruire spazi di partecipazione, rafforzare le istituzioni e garantire un equilibrio tra rappresentanza, trasparenza e responsabilità politica.

## I rapporti con i Paesi del vicinato

Il ruolo del Messico nello scenario regionale americano è da tempo origine di dibattito. Il Paese ha senza dubbio tutte le caratteristiche per essere considerato una potenza regionale: ponte tra Stati Uniti e America del sud, con una posizione geopolitica strategica, un'economia di rilievo e una lunga tradizione diplomatica. Tuttavia, le gravi disfunzioni in materia di sicurezza pubblica e Stato di diritto mettono in discussione queste potenzialità e fanno emergere un interrogativo cruciale: il Messico è un attore destabilizzante (per via di tutte le gravi disfunzioni nel settore della sicurezza e della giustizia) per la regione? Sul piano economico, il Paese resta tra le principali economie latinoamericane, nonostante il rischio di stagnazione e l'accelerazione dell'inflazione negli ultimi mesi: è attualmente la seconda economia dopo il Brasile, che ha rafforzato il proprio profilo internazionale grazie al suo ruolo nei BRICS+ anche a seguito dell'adesione di nuovi membri (Egitto, Etiopia, Iran ed Emirati Arabi Uniti) nel 2024. Ha manifestato attenzione e interesse alla piattaforma, oltre alla volontà di rafforzare i legami con Cina e Brasile e di cooperare il più possibile con quest'ultimo. A riguardo, è importante notare come tra le realtà dell'America Latina ci siano divisioni nette sui BRICS+. Bolivia, Cuba, Nicaragua e Venezuela, ad esempio, condividono una visione antioccidentale fortemente influenzata da Cina e Russia. Il



Brasile, sotto la leadership di Lula, punta a un multilateralismo pragmatico senza schierarsi apertamente contro l'Occidente. Pur condividendo con il blocco obiettivi come la "dedollarizzazione" e il rafforzamento della *New Development Bank* (presieduta da Dilma Rousseff), il Brasile ha finora mantenuto le distanze dall'unirsi completamente alla *Belt and Road Initiative* cinese. Dal canto suo, la decisione dell'Argentina di non entrare nei BRICS+ (scelta confermata dal governo Milei a fine 2023) evidenzia quanto l'adesione a questo blocco resti controversa e sensibile all'orientamento politico interno.

Tuttavia, a differenza del Brasile, che sta cercando di proiettare la sua influenza su scala globale con il rafforzamento dei legami Sud-Sud e la promozione di un multipolarismo alternativo, il Messico rimane fortemente ancorato agli Stati Uniti e al Nord America, in particolare attraverso il trattato USMCA (entrato in vigore nel 2020 al posto del NAFTA), da cui dipende per circa l'80 per cento del suo export. Questa differenza strategica tra Messico e Brasile ha conseguenze importanti: mentre Brasilia cerca maggiore autonomia strategica attraverso il multilateralismo BRICS, Città del Messico consolida relazioni interregionali e mostra una minore proiezione globale autonoma, come sembra evidente dal rinnovato accordo con l'Unione Europea per una eliminazione dei dazi messicani sulle importazioni dall'UE, e l'Alleanza del Pacifico con Cile, Colombia e Perù. Questa strategia riflette la volontà messicana di agire come cerniera tra diverse aree economiche e culturali, ma resta ostacolata da limiti interni: criminalità organizzata, im-

punità e debolezza istituzionale compromettono la sua credibilità internazionale.

Le gravi carenze in materia di sicurezza pubblica e la crescente militarizzazione delle funzioni civili, soprattutto nella lotta al narcotraffico, hanno trasformato il Messico da potenziale polo stabilizzante in fonte di insicurezza per l'America Centrale. I cartelli messicani, come Los Zetas e il Cartello di Sinaloa, si sono espansi nel Guatemala, in Honduras e in El Salvador, approfittando della fragilità istituzionale di questi Stati. Questo fenomeno ha spinto governi centroamericani a rafforzare la cooperazione militare e a cercare supporto internazionale, spesso con scarsi risultati. In questo scenario, il confine sud del Messico – con Guatemala e Belize – è diventato cruciale quanto quello settentrionale con gli Stati Uniti. È punto di transito per migranti, merci e traffici illeciti, rendendo urgente una strategia di cooperazione trilaterale che affronti le sfide comuni di sicurezza, sviluppo e diritti umani.

Guardando a nord, nelle prime settimane del secondo mandato Trump, la Casa Bianca ha lanciato una raffica di ordini esecutivi, riportando il Nord America sull'orlo di una guerra commerciale. Sebbene una telefonata tra Trump e la presidente Sheinbaum abbia temporaneamente bloccato l'imposizione di dazi generalizzati del 25 per cento, il Messico si prepara ad un periodo di forti turbolenze. Trump ha cambiato bruscamente rotta su tre dossier chiave nei rapporti con lo Stato confinante: commercio, migrazione e narcotraffico. Le tensioni mettono in pericolo sia la relazione bilaterale, sia la stabilità dell'intera area dell'USMCA (che rappresenta il secondo



blocco commerciale mondiale). Il rapporto economico tra Messico e Stati Uniti ora si articola su due livelli: la minaccia dei dazi, che Trump usa come strumento di pressione su altri temi, come la sicurezza e l'immigrazione, spesso sulla base di interpretazioni errate del deficit commerciale; il dialogo istituzionale sull'USMCA, in vista della revisione prevista per il 2026, che richiede un approccio tecnico e strategico, anche per ridurre l'esposizione settoriale su acciaio, microchip e auto. Nonostante le tensioni, il Messico resta un partner essenziale per gli Stati Uniti: primo partner commerciale nel 2023, secondo acquirente di esportazioni USA e una delle principali economie mondiali. Le due nazioni condividono oltre 3.000 km di frontiera, catene di fornitura integrate e legami culturali profondi. Sheinbaum ha gestito con successo il primo confronto con Trump, bloccando i dazi e dimostrando che il Messico ha margine di contrattazione reale. Ha accettato di collaborare sul tema migratorio, lanciando il piano *México te abraza* per l'accoglienza dei deportati, anche non messicani, e ha schierato 10.000 agenti della Guardia Nazionale al confine.

Sulla lotta al narcotraffico, Sheinbaum ha rotto con la linea "abbracci non proiettili" del suo predecessore AMLO. Il nuovo governo ha quindi provato ad usare il pugno duro, in modo da marcare una discontinuità politica e rassicurare Washington.

### Quale futuro per il Paese?

Il Messico, guardando l'orizzonte regionale e ai suoi Paesi partner, non ha ancora espresso una visione regionale autonoma,

né una leadership pienamente riconosciuta a livello continentale. È un attore ponte, con un potenziale significativo, ma limitato dalle sue contraddizioni interne. A differenza del Brasile, che può proiettarsi all'esterno con il sostegno dei BRICS+, il Messico resta intrappolato in un equilibrio instabile tra aspirazioni globali e realtà locali disfunzionali. Per affermarsi davvero come potenza regionale e controbilanciare l'influenza di altri attori – non solo il Brasile, ma anche nuove potenze emergenti come la Cina nel contesto latino-americano – il Messico dovrà affrontare con decisione le proprie fragilità strutturali, a partire dalla sicurezza interna, dalla riforma della giustizia e dal rafforzamento dello Stato di diritto. D'altro canto, per stabilizzare i rapporti con gli USA, dovrebbe rafforzare la condivisione di *intelligence*, soprattutto sui cartelli designati da Trump come "organizzazioni terroristiche", così come coinvolgere gli USA nel controllo del traffico d'armi, da cui provengono oltre il 70 per cento delle armi usate nei crimini in Messico. D'altro canto, provando il più possibile a far valere la sua influenza regionale, il governo Sheinbaum dovrebbe evitare ingerenze unilaterali statunitensi (in particolare per quanto riguarda le misure economiche), e mantenere un dialogo tecnico e pubblico dell'USMCA, mirando ad un'unione doganale settoriale per rafforzare la competitività nordamericana. Nonostante le tensioni, la relazione tra Messico e Stati Uniti è troppo integrata per essere smantellata. In un mondo multipolare e instabile, la cooperazione tra i vicini nordamericani sarà cruciale per la tenuta economica e politica della regione.



# SAN PIETRO BUSSA ALLA CITTÀ PROIBITA

di Marco Corno

Le relazioni tra la Santa Sede e la Cina sono sempre state molto complesse nel corso della storia e nel XX secolo hanno conosciuto il momento più critico con l'ascesa del regime comunista nel 1949. Un primo segnale di svolta è avvenuto verso la fine degli anni Settanta del secolo scorso quando l'ascesa di Deng Xiaoping in Cina (1979), e dell'ala aperturista-riformista del Partito Comunista Cinese (PCC), hanno avviato quel processo di riforma economico-politica, le cosiddette quattro modernizzazioni, che hanno portato la Cina ad aprirsi al mondo e diventare la potenza economica odierna. La necessità di chiudere con l'era maoista, e avviare una nuova fase storica per la Cina, ha portato la nuova classe dirigente cinese a promuovere un progressivo processo di riappacificazione sociale anche con la religione. In Cina la questione religiosa è sempre stata un tabù molto delicato, soprattutto per quanto riguarda la situazione delle comunità cattoliche cinesi, ma, dopo gli anni duri della Rivoluzione Culturale (1966-1976), il nuovo regime capì la necessità di promuovere la regolamentazione delle comunità religiose cinesi con lo scopo di compattare la nazione intorno ad un unico obiettivo: risollevare il Paese dal secolo dell'umiliazione. In più, la presenza dentro il partito di importanti esponenti del cattolicesimo cinese come Xi

Zhongxun, padre di Xi Jinping, favorirono questo processo.

Oltre alle riforme interne allo Stato cinese, anche le congetture internazionali del momento hanno reso possibile riavviare un processo di apertura sino-vaticano. L'avvicinamento sino-americano in funzione anti-russa del 1972 e poi la nascita tra il 1978-1979 del cosiddetto triangolo d'oro (Stati Uniti, Giappone e Cina) posero fine all'isolamento del periodo maoista, permettendo a Pechino una progressiva integrazione nella comunità internazionale<sup>1</sup>. Dal punto di vista vaticano, le riforme del Concilio Vaticano II e la consapevolezza della Chiesa Cattolica che il baricentro del cattolicesimo mondiale si stava progressivamente spostando fuori dall'Europa, ridefinendo i rapporti con le varie aree del mondo, le differenti civiltà e i diversi popoli spinse la Santa Sede ad adottare una politica estera incentrata sull'apertura non solo all'Europa Orientale ma anche all'Estremo Oriente. L'inizio del pontificato di papa Giovanni Paolo II nel 1978 accelerò questo processo, grazie anche alla nomina da parte del papa polacco a segretario di Stato di mons. Angelo Carroli, principale artefice della *ostpolitik* vaticana. Gli anni dal 1980 al 1991 furono caratterizzati da grandi trattative diplomatiche tra le due parti con lo scopo di risolvere i problemi



interni ed esterni al cristianesimo cinese. Per la Santa Sede il rapporto con le autorità di Pechino era considerato fondamentale per risolvere i problemi riguardanti le istituzioni ecclesiastiche in Cina, in particolare la nomina dei vescovi. Infatti, a partire dagli anni Ottanta, dentro la Chiesa cattolica cinese, crebbe il numero di vescovi cinesi illegittimi che inviarono lettere al Romano Pontefice nelle quali chiedevano di essere riconosciuti come vescovi legittimi, ponendo fine al loro periodo di clandestinità<sup>2</sup>. Tale fenomeno, unito alle divergenze dentro la comunità cattolica cinese riguardo la legittimità istituzionale della Santa Sede sulle istituzioni ecclesiastiche cinesi, aveva creato una spaccatura dentro la Chiesa cattolica cinese tra una Chiesa patriottica cinese, che riconosceva nel pontefice soltanto una figura spirituale e non istituzionale, e una Chiesa cattolica clandestina che riconosceva nel pontefice una figura sia spirituale che politica.

## Verso la riconciliazione

Le tensioni e gli scontri tra queste due chiese posero la Santa Sede in una posizione delicata che obbligò il Santo Padre a prendere una posizione equidistante da entrambe, onde evitare "favoritismi" e strumentalizzazioni che favorissero l'una piuttosto che l'altra.

Un primo passo importante verso la strada della riconciliazione fu fatto nel 1985 quando, dopo un attento studio da parte della Congregazione di Propaganda Fide, la Santa Sede decise di riconoscere l'episcopato esercitato dai vescovi cinesi senza mandato pontificio come legittimo, basandosi unica-

mente sulla valutazione del rispetto delle condizioni minime che garantivano la validità di un'ordinazione episcopale<sup>3</sup>. Tuttavia, gli eventi di piazza Tian'anmen e la fine blocco sovietico cambiarono la percezione dei governanti cinesi riguardo il Santo Padre e il Vaticano: l'elogio del papa polacco per la caduta del regime sovietico nell'enciclica *Centesimus Annus* suscitò il timore che il pontefice potesse svolgere una funzione destabilizzante anche per il comunismo cinese e creò una serie di ansie ai vertici di Pechino circa la possibilità di concludere accordi e stringere legami diplomatici con la Santa Sede, bloccando il processo di avvicinamento tra Vaticano e Cina.

Nonostante tutto, gesti d'apertura vennero compiuti per tutto il decennio degli anni Novanta.

Giovanni Paolo II inviò tra il 1991 e il 1992 diverse lettere e messaggi a diversi vescovi della Chiesa clandestina e ufficiale nella quali dichiarò apertamente la possibilità della doppia lealtà sia verso Pechino sia verso il Vaticano<sup>4</sup>. Nel 1996 il pontefice inviò a Pechino mons. Claudio Celli (a lungo sottosegretario ai Rapporti con gli Stati della Segreteria di Stato vaticana), che incontrò i vescovi patriottici cinesi e constatò la loro vicinanza al papa e alla Santa Sede. Nel 1995, il papa sottolineò tre importanti pun-

<sup>1</sup> P. GROSSER, *Dall'Asia al mondo: Un'altra visione del XX secolo*, Einaudi, Torino 2018, p.59.

<sup>2</sup> G. VALENTE, *Le ordinazioni episcopali cinesi dagli anni ottanta ad oggi*, in A. Giognoli, E. Giunipero (a cura di), *L'Accordo tra Santa Sede e Cina: i cattolici cinesi tra passato e futuro*, Urbaniana University Press, Città del Vaticano 2019, pp.189-190.

<sup>3</sup> G. VALENTE, *Le ordinazioni episcopali cinesi dagli anni ottanta a oggi*, op.cit., pp.190-191.

<sup>4</sup> C. YIK-YI CHU, *The Catholic Church in China: 1978 to the present*, Palgrave Macmillan, p.55.



Miniatra raffigurante Matteo Ricci con indosso tradizionali vesti cinesi

ti riguardo al cattolicesimo cinese: ribadì la sua speranza che la Chiesa cattolica cinese potesse riunirsi come un'unica comunità in comunione con la Chiesa universale; esaltò la lunga storia e cultura cinese e rassicurò i cinesi delle difficoltà che stavano incontrando in quel momento, desiderando sottolineare che non ci fosse nessun conflitto tra cristianesimo e civilizzazione cinese<sup>5</sup>. Le successive dichiarazioni del card. Angelo Sodano, segretario di Stato, sulla possibilità di un trasferimento della nunziatura apostoli-

ca da Taipei a Pechino, sembrarono rendere concreti nuovi possibili accordi<sup>6</sup>. Nel 2000, prima l'ordinazione di cinque nuovi vescovi illegittimi da parte del governo cinese e poi la canonizzazione il 1° ottobre di 120 cattolici da parte della Santa Sede, festa di S. Teresa protettrice delle missioni ma anche giorno in cui si celebrava l'anniversario della Rivoluzione del 1949, provocarono l'interruzione dei contatti. Il governo cinese giudicò la scelta di quella data come «un'evidente provocazione che ha danneggiato le basi della normalizzazione delle relazioni tra Cina e Vaticano»<sup>7</sup>.

Nonostante il gelo creatosi, il 24 ottobre 2001 papa Wojtyła inviò un messaggio di portata storica al Simposio per il quattrocentesimo anniversario dell'arrivo di Matteo Ricci a Pechino (24 gennaio 1601), in cui chiedeva esplicitamente perdono per le colpe commesse e dichiarava pubblicamente il suo desiderio di stabilire relazioni dirette con il governo di Pechino<sup>8</sup>. Nel 2004 il Santo Padre, grazie al supporto della comunità di Sant'Egidio, riprese i contatti con la Parte cinese e con il supporto del card. Crescenzo Sepe, prefetto della Congregazione per l'Evangelizzazione dei popoli, accolse la richiesta di legittimazione del vescovo di Shanghai, Jin Luxian, da parte cinese, consolidando la ripresa dei rapporti diplomatici che si erano persi<sup>9</sup>. Questo evento fu l'inizio di una nuova procedura per l'ordinazione dei vescovi, il cosiddetto "doppio consenso", effettuata dal governo cinese con la previa approvazione della Santa Sede, resa pubblicamente nota pure ai fedeli nel quadro stesso dei riti di consacrazione<sup>10</sup>.



Durante il pontificato di Papa Benedetto XVI, negli anni tra il 2006 e il 2009, iniziò un dialogo diretto e continuo tra delegazioni della Santa Sede e del governo cinese e venne anche istituita la Commissione per la Chiesa cattolica in Cina. Nel 2007 Benedetto XVI pubblicò la *Lettera ai cattolici cinesi*<sup>11</sup>, l'atto più importante del suo intero pontificato. In tale lettera esortava alla riconciliazione e all'unità tra i cattolici "di sopra" e quelli "di sotto" e spingeva i cattolici "clandestini" verso una graduale "ufficializzazione", sottolineando come la Chiesa cattolica in Cina non ha la missione di cambiare la struttura o l'amministrazione dello Stato<sup>12</sup>. Con il pontificato di Papa Francesco si è arrivato allo storico Accordo provvisorio sulla nomina dei vescovi da parte di mons. Antoine Camilleri, il 22 settembre 2018, sottosegretario per i Rapporti della Santa Sede con gli Stati, e di Wang Chao, viceministro degli Affari esteri della Repubblica Popolare Cinese. Sebbene il contenuto dell'Accordo sia segreto, esso è considerato una svolta nelle relazioni sino-vaticane soprattutto perché per la prima volta è stata istituita una procedura formale tramite la quale la Santa Sede e la Cina nominano in modo coordinato i vescovi cinesi, ponendo parzialmente fine ai problemi sulla legittimità delle nomine.

### Il rinnovo dell'accordo e la distensione sino-vaticana

Negli ultimi tre anni, le relazioni tra Santa Sede e Cina stanno riscontrando un progressivo miglioramento, nonostante la destabilizzazione generata dallo scoppio della guerra russo-ucraina il 24 febbraio 2022. Dall'invasione russa dell'Ucraina, la Santa

Sede ha immediatamente ricoperto un ruolo di mediatore per abbassare la tensione ed evitare un'escalation militare tra l'Occidente e la Russia, tenendo un canale diplomatico aperto con il Cremlino e cercando di coinvolgere diversi attori internazionali con le capacità politiche necessarie ad esercitare una pressione su Kiev e Mosca al fine di indurli alle trattative. Il caos generato dal ritorno della guerra in Europa non ha destabilizzato le relazioni sino-vaticane che invece hanno continuato a rafforzarsi. Il primo se-

<sup>5</sup> *Ibid.*, p.155.

<sup>6</sup> A. GIOVAGNOLI, *Santa Sede e Cina dal 1978 al 2018*, op.cit., p.46.

<sup>7</sup> C. YIK-YI CHU, *The Catholic Church in China: 1978 to the present*, op.cit., p.157.

<sup>8</sup> F. SISCI, F. STRAZZARI, *Santa Sede-Cina, l'incomprensione antica, l'interrogativo presente*, Bologna 2008, p.51.

<sup>9</sup> A. GIOVAGNOLI, *Santa Sede e Cina dal 1978 al 2018*, op.cit., p.50.

<sup>10</sup> G. VALENTE, *Le ordinazioni episcopali cinesi dagli anni ottanta ad oggi*, in Agostino Giovagnoli, Elisa Giunipero (a cura di), *L'Accordo tra Santa Sede e Cina: i cattolici cinesi tra passato e futuro*, Urbaniana University Press, Roma 2018, p.194.

<sup>11</sup> *Lettera del Santo Padre Benedetto XVI ai Vescovi, ai presbiteri, alle persone consacrate e ai fedeli laici della Chiesa cattolica nella Repubblica Popolare Cinese* ([https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/it/letters/2007/documents/hf\\_ben-xvi\\_let\\_20070527\\_china-dichiaraz.html](https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/it/letters/2007/documents/hf_ben-xvi_let_20070527_china-dichiaraz.html)).

<sup>12</sup> A. GIOVAGNOLI, *Santa Sede e Cina dal 1978 al 2018*, op.cit., pp. 53-54.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p.64.

<sup>14</sup> «Comunicato circa la proroga dell'Accordo Provvisorio tra la Santa Sede e la Repubblica Popolare Cinese sulla nomina dei vescovi», in *Bollettino Sala Stampa della Santa Sede*, ottobre 2022 (<https://press.vatican.va/content/sala-stampa/it/bollettino/pubblico/2022/10/22/0788/01620.html>).

<sup>15</sup> A. TORNIELLI, «Parolin: un accordo sui beni essenziali per la vita della Chiesa in Cina», in *Vatican News*, Ottobre 2022 (<https://www.vaticannews.va/it/vaticano/news/2022-10/intervista-cardinale-parolin-rinnovo-accordo-santa-sede-cina.html>).

<sup>16</sup> Società Culturale Xinde, «Papa Francesco ha invitato i credenti a pregare per il "Benedetto XVI malato"», 29 dicembre 2022 (<https://xinde.org/show/53283>).

<sup>17</sup> G. CRIVELLER, «Benedetto XVI: la sua lettera ai cattolici cinesi e Pechino», in *Mondo e Missione*, Gennaio 2023 (<https://www.mondoemissione.it/asia/benedetto-xvi-la-sua-lettera-ai-cattolici-cinesi-e-pechino/>).



Papa Benedetto XVI con il pallio papale in uso fino al IX secolo e dal 2005 al 2008 e la ferula di Papa Paolo VI, insieme a Piero Marini

gnale significativo di tale rafforzamento è avvenuto il 22 ottobre 2022 con il secondo rinnovo dell'Accordo sulla nomina dei vescovi, stipulato nel 2018 e rinnovato per la prima volta nel 2020, nonostante le pressioni del segretario di Stato USA Mike Pompeo affinché ciò non avvenisse<sup>14</sup>. Un traguardo importante all'interno di un programma geopolitico sul quale gli ultimi tre pontificati hanno scommesso molto per il futuro della comunità cattoliche in Cina e per la stessa Chiesa Cattolica universale. Tramite l'Accordo è infatti stato possibile dal 2018 effettuare sei nuove ordinazioni episcopali e ufficializzare sei vescovi clandestini che in un contesto così complesso, come ha sostenuto

il segretario di Stato Parolin, è un risultato molto rilevante<sup>15</sup>.

Apertura che si è manifestata non solo a livello diplomatico ma anche a livello di comunità locale e di fedeli. La preghiera della comunità cattolica cinese per le condizioni di salute del papa emerito Benedetto XVI nei giorni precedenti alla sua morte, accogliendo di fatto l'invito di Bergoglio a pregare per le condizioni di Ratzinger, è stato un risultato sorprendente che dimostra come i cattolici cinesi si sentano legati alla figura spirituale dell'ex pontefice, nonostante le differenze storiche e culturali<sup>16</sup>. La successiva notizia della morte di Benedetto XVI ha portato ad



un altro evento di grande rilievo istituzionale: la partecipazione del vescovo emerito di Hong Kong Joseph Zen, che fu creato cardinale proprio da papa Ratzinger, ai funerali del papa tedesco, al quale è stato restituito il passaporto dalle autorità cinesi unicamente per recarsi a Roma<sup>17</sup>.

Nei primi mesi del 2023 segnali importanti di distensione si sono avvertiti sia dentro che fuori la Cina. Ad aprile mons. Chow, vescovo di Hong Kong, si è recato, su invito dell'arcivescovo di Pechino mons. Li Shan, nonché presidente dell'Associazione Patriottica dei Cattolici cinesi, nella capitale cinese per celebrare insieme una funzione religiosa a cui sono succedute diverse visite in alcuni istituti ecclesiastici della città che si è conclusa con l'invito a mons. Li da parte di mons. Chow a recarsi ad Hong Kong<sup>18</sup>. Visita non ufficiale ma che aveva probabilmente l'obiettivo di distendere il rapporto teso tra le varie chiese cinesi e ribadire la necessità dell'esistenza di un'unica grande Chiesa Cinese unita, in comunione con il Santo Padre e pienamente integrata dentro la storia e la civiltà cinese. Obiettivo che la Santa Sede spera probabilmente di raggiungere nel lungo periodo, prima ufficializzando l'Accordo sulla nomina dei vescovi, ancora provvisorio, e poi avviando trattative per la stipula di un Concordato con la Cina che ponga fine alla divisione interna tra la Chiesa patriottica cinese e la Chiesa cattolica clandestina. Nel mese di luglio, la nomina di mons. Giuseppe Shen Bin a vescovo di Shanghai da parte di papa Bergoglio, trasferito dalla diocesi di Haimen (provincia di Jiangsu), potrebbe rientrare in questo progetto strategico di lungo periodo, vista l'importanza storica della dio-

cesi di Shanghai per il cattolicesimo cinese, specialmente per la convocazione del primo *Concilium plenarium sinense* nel 1924, sebbene siano sorte diatribe con Pechino sulla legittimità del governo cinese a trasferire un vescovo in un'altra diocesi senza interpellare la Santa Sede<sup>19</sup>.

Per quanto concerne i rapporti diplomatici, nel 2023 la cooperazione sino-vaticana si è intensificata nel settore della sicurezza e della pace, vista la continuazione della guerra russo-ucraina. L'impasse sul cliché russo-ucraino ha spinto la Santa Sede a ricoprire un ruolo diplomatico ancora più attivo nel tentativo di trovare una soluzione al conflitto. L'invio del presidente della CEI (Conferenza

<sup>18</sup> «Mons.Chow ha invitato a Hong Kong l'arcivescovo di Pechino», in *Asia News*, Aprile 2023 (<https://www.asianews.it/notizie-it/Mons.-Chow-ha-invitato-a-Hong-Kong-l-arcivescovo-di-Pechino-58246.html>).

<sup>19</sup> PAROLIN, «il Papa nomina il Vescovo di Shanghai per il bene della diocesi e il dialogo», in *Vatican News*, Luglio 2023 (<https://www.vaticannews.va/it/vaticano/news/2023-07/parolin-intervista-cina-nomine-vescovi-cinesi.html>).

<sup>20</sup> J. HOROWITZ, «In Visit to Tiny Flock in Mongolia, Pope has an eye on Russia and China», in *The New York Times*, Agosto 2023 (<https://www.nytimes.com/2023/08/31/world/europe/pope-mongolia-russia-china.html?searchResultPosition=1>).

<sup>21</sup> «Zuppi in Cina a colloquio con Li Hui: collaborare a percorsi di pace e sicurezza alimentare», in *Vatican News*, settembre 2023 (<https://www.vaticannews.va/it/vaticano/news/2023-09/zuppi-pechino-missione-pace-ucraina-comunicato-santa-sede.html>).

<sup>22</sup> «Taiwan says it respects Vatican pledge that Beijing deal is "non-political"», in *Focus Taiwan*, Ottobre 2022 (<https://focus.taiwan.tw/politics/202210230005>).

<sup>23</sup> «Taiwan's President Tells Vatican War with China is "Not an Option"», in *VOA News*, 25 gennaio 2023 (<https://www.voanews.com/a/taiwan-s-president-tells-vatican-war-with-china-not-an-option-/6933095.html>).

<sup>24</sup> «Comunicato circa la proroga dell'Accordo Provvisorio tra la Santa Sede e la Repubblica Popolare Cinese sulla nomina dei Vescovi», *Bollettino Sala Stampa della Santa Sede*, 22 ottobre 2024 (<https://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2024/10/22/0813/01615.html>).



Bishop Joseph Zen

Episcopale Italiana) cardinale Zuppi, in Cina da parte del Santo Padre ha rappresentato un cambiamento geopolitico della diplomazia pontificia in Asia, dato che raramente si è assistito precedentemente ad una pubblicizzazione così esplicita dei rapporti tra le due Parti, caratterizzate invece da grande riservatezza, che fanno trapelare i timori del Vaticano circa la possibilità che la terza guerra mondiale a pezzi, come l'ha definita il pontefice qualche anno fa, si possa trasformare in un terzo conflitto mondiale *tout court* che dall'Ucraina si propaga in tutto il mondo.

Il viaggio del Santo Padre in Mongolia nel settembre 2023 non è stata solamente una vi-

sita alla piccola comunità cattolica mongola, che conta all'incirca 1500 fedeli, ma è stato anche un messaggio di pace che il Vaticano ha voluto inviare sia alla Russia che alla Cina, Paesi con la quale la Mongolia confina e sui quali la Santa Sede sta "scommettendo" molto<sup>20</sup>. Messaggio pastorale forte a cui è succeduto la missione diplomatica del cardinale Zuppi in Cina qualche giorno dopo. L'incontro di Zuppi con Li Hui, rappresentante per gli Affari Eurasiatici del governo cinese, in Cina tra il 13 e il 15 settembre 2023 si è concentrato, oltre che sulla sicurezza alimentare, sull'importanza di avviare un processo di pace in Europa proprio per scongiurare un simile scenario<sup>21</sup>.



## La questione Taiwan

La Santa Sede è uno dei pochi Paesi a riconoscere dal 1949 il governo della Repubblica di Cina come legittimo ma i cambiamenti geopolitici avvenuti negli ultimi settant'anni nel Sud Est Asiatico stanno velocemente influenzando anche le relazioni diplomatiche tra Taipei e Roma. La priorità in Asia della Santa Sede dal pontificato di Papa Giovanni Paolo II è stato un progressivo avvicinamento alla Cina che con papa Francesco ha raggiunto l'apice ma che crea inevitabilmente problemi con l'Arcipelago di Formosa, soprattutto se questo avvicinamento si dovesse tradurre nel lungo periodo in relazioni diplomatiche ufficiali. In occasione del secondo rinnovo sulla nomina dei vescovi nel 2022, Taipei ha dichiarato che rispetta la decisione del Vaticano di considerare l'Accordo sulla nomina dei Vescovi di carattere puramente ecclesiastico e religioso<sup>22</sup>. Tuttavia, sebbene le dichiarazioni del governo di Taipei siano state moderate, emerge comunque la preoccupazione che tale trattato sia l'inizio di qualcosa di più importante. In una lettera scritta dall'ex presidente della Repubblica di Cina Tsai Ing-wen al pontefice viene ribadito comunque come la guerra con la Cina non sia un'opzione, lasciando intendere quindi che Taiwan considera il Vaticano un interlocutore privilegiato nei rapporti con Pechino malgrado l'Accordo, ribadendo che soltanto la diplomazia può risolvere gli attriti tra Repubblica di Cina e Repubblica Popolare Cinese<sup>23</sup>.

Dall'altra parte Pechino considera l'accordo come un mezzo per bloccare il contenimento americano della Cina, garantirsi

una sponda di dialogo con l'Occidente e un'alternativa pacifica per la riunificazione con Taipei. L'abilità del Vaticano nei prossimi anni sarà proprio quella di trovare una soluzione diplomatica tra Pechino e Taipei che impedisca la risoluzione *manu militari* della vicenda senza al contempo alterare i rapporti con i due partner. La Santa Sede non vuole che una soluzione politica alla questione delle "due Cine" comprometta l'apertura sino-vaticana così come non vuole che l'avvicinamento con la Cina rovini i rapporti con Taiwan. L'ultimo rinnovo dell'Accordo sulla nomina dei vescovi, avvenuto nell'ottobre 2024, per un periodo di ulteriori quattro anni<sup>24</sup>, invece che due, segna la volontà di Roma e Pechino di continuare in questo progetto, seppur con un discontinuità temporale rispetto al passato: prorogare il rinnovo, allungandone la durata, simboleggia da una parte la determinazione da entrambe le Parti di continuare in questo progetto, dall'altra la permanenza di molti problemi ancora da risolvere che necessitano un periodo temporale più lungo, rispetto ai consueti due anni. La sfida è ardua e in precario equilibrio ma se il Vaticano dovesse riuscire a risolvere le controversie con il regime cinese e arrivare ad un riconoscimento ufficiale dell'intera Chiesa cattolica cinese, e all'instaurazione di piene relazioni diplomatiche, senza compromettere la propria posizione su Taiwan, si assisterebbe ad un capolavoro diplomatico della diplomazia pontificia che verrebbe ricordato nei decenni a venire e all'inizio di un nuovo capitolo della storia del cattolicesimo in Asia e dell'intera Chiesa Cattolica universale.

Le

te

re

Dalla

storia

**LETTERE  
DALLA STORIA**



# GIACIMENTI CULTURALI, UN NUOVO MODELLO DI SVILUPPO?

di Mara Carando

«Chiariamoci una volta per tutte il punto di partenza del ragionamento, la concezione cioè di patrimonio culturale come risorsa economica». Con queste parole, il ministro Gianni De Michelis intervenne al convegno «Le mura e gli archi: valorizzazione del patrimonio storico-artistico e nuovo modello di sviluppo», in risposta alle critiche rivolte a quella che diventerà la legge 41/1986, espressione dei cosiddetti «giacimenti culturali». In quell'occasione, il ministro provvide a chiarire la propria visione, che viene qui analizzata attraverso un esame della normativa e delle sue finalità, soffermandosi sulle innovazioni introdotte e sulle critiche emerse nella fase attuativa. Particolare attenzione è riservata alla lettura del patrimonio culturale come risorsa economica, interpretazione che anticipò dinamiche e dibattiti ancora oggi centrali.

*«È autorizzata la spesa di lire 300 miliardi per l'anno 1986 e di lire 300 miliardi per l'anno 1987, di cui il 50 per cento riservato al Mezzogiorno, da destinarsi alla realizzazione di iniziative volte alla valorizzazione di beni culturali, anche collegate al loro recupero, attraverso l'utilizzazione delle tecnologie più avanzate, ed alla creazione di occupazione aggiuntiva di giovani disoccupati di lungo periodo, secondo le disposizioni del presente articolo.»*

L'articolo 15 della legge 41 del 28 febbraio 1986, di cui si riporta parte del primo comma, è espressione normativa del progetto dei «giacimenti culturali». Il promotore fu Gianni De Michelis, all'epoca ministro del Lavoro, congiuntamente con il ministro dei Beni Culturali e Ambientali, Antonio Gullotti. Chimico di formazione e docente universitario, De Michelis fu figura di rilievo del Partito Socialista Italiano, dove militò nella corrente riformista vicina a Riccardo Lombardi e sostenne la leadership di Bettino Craxi. La sua carriera istituzionale si sviluppò a partire dagli anni '60, con incarichi locali a Venezia, città alla quale rimase politicamente legato per tutta la vita, anche per il ruolo attivo nel dibattito sull'urbanistica e sulle criticità del polo industriale di Marghera. Durante il suo mandato come Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale (1983-1987), nel contesto della ripresa economica post-crisi anni Settanta, De Michelis affrontò il problema della disoccupazione giovanile con un approccio innovativo: concepire il patrimonio culturale come leva per la crescita occupazionale e lo sviluppo tecnologico. In linea con la sua visione riformista, promosse la modernizzazione del sistema economico attraverso la valorizzazione di risorse alternative, come la cultura. Da qui, il progetto dei «giacimenti culturali».

”



## Il progetto e il pensiero di De Michelis

Secondo De Michelis, considerata l'enorme quantità di beni culturali presenti in Italia, investirvi rappresentava una strategia di lungo termine sicura e vantaggiosa. Ciò richiedeva però un'adeguata tutela, una pianificazione mirata alla valorizzazione e investimenti in formazione. Il progetto prevedeva anche l'impiego di tecnologie avanzate e la creazione di occupazione per giovani disoccupati di lungo periodo. La disponibilità di capitale umano e di strumenti tecnici, unita a un contesto politico favorevole, rendeva quel momento ideale per avviare tale percorso. In questo scenario, la collaborazione tra pubblico e privato era vista come un mezzo per superare i limiti dell'intervento esclusivamente statale, in linea con principi del *New Public Management* che andavano affermandosi nel resto d'Europa ma che ritroveranno espressione normativa in Italia solo verso la fine del Novecento. De Michelis sosteneva che la debole domanda pubblica non giustificasse l'investimento statale esclusivo e che il ricorso al privato fosse non solo utile, ma necessario. In generale, il dibattito italiano in materia si è articolato principalmente in tre punti: la possibilità di co-gestione pubblico/privata dei beni culturali; la necessità di modificare le attribuzioni di potestà legislativa e amministrativa per la gestione degli stessi, nello specifico attraverso l'attribuzione di maggiore autonomia degli enti locali territoriali; e la mercificazione del patrimonio, come conseguenza di una gestione più aziendalistica dello stesso.

Il progetto dei giacimenti culturali anticipava parzialmente questo dibattito, considerando che De Michelis supportava il partenariato pubblico-privato, respingendo le posizioni che lo ritenevano una mercificazione della cultura. Affermando che la gestione privata non implicava lo svilimento culturale dei beni, ma rispondeva a una necessità strutturale: colmare l'assenza di investimenti adeguati e garantire una gestione sostenibile. Forte della convinzione che l'investimento pubblico da solo, in parte per una difficoltà di fare di questi settori una priorità governativa e dall'altro lato per la rischiosità di tali investimenti – considerata una domanda pubblica bassa e quindi non sufficiente di per sé a giustificare l'investimento, non avrebbe soddisfatto pienamente i bisogni del sistema stesso, per cui sfruttare l'investimento privato diventa necessario e funzionale. Oggi risulta evidente come non sia la provenienza dei fondi a compromettere un progetto, bensì la cattiva gestione, le mancanti programmazioni efficaci e visioni di lungo periodo.

Sin dalla sua ideazione, la proposta di De Michelis fu oggetto di critiche e perplessità. La metafora dei «giacimenti» fu accusata di assimilare il patrimonio culturale a risorse esauribili, evocando logiche estrattive, volte esclusivamente al profitto. Nonostante tale argomentazione possa incontrare consensi, De Michelis la definì il frutto di un frainten-

<sup>1</sup> G. DE MICHELIS, (1986). *Le mura e gli archi: valorizzazione del patrimonio storico-artistico e nuovo modello di sviluppo. Atti del Convegno di Firenze, 6-7 dicembre 1985*. Firenze, pp.70-75.



dimento: il ministro chiarì che l'immagine veniva ripresa dalla letteratura internazionale e che con essa intendeva sottolineare la potenzialità economica di un patrimonio spesso sottoutilizzato<sup>2</sup>. Pertanto, l'analogia risulta coerente nel caso italiano, poiché un Paese come l'Italia in cui precedentemente mancavano certe risorse necessarie si vedrà diventare "ricco" a seguito di un cambio di paradigma poiché dispone di ampi giacimenti culturali. Ulteriore nodo critico riguarda il ruolo del privato. Il timore che la cultura venisse mercificata fu centrale nel dibattito italiano – e lo rimase anche successivamente a De Michelis –, come evidenziato anche nella proposta di legge n. 137 del 1987, in cui un gruppo di deputati contestò l'efficacia del piano. Forse solo oggi vediamo una maggioranza a supporto della collaborazione pubblico/privato nella gestione dei beni culturali, nonostante ciò, alcuni mantengono una posizione critica in merito. Tuttavia, secondo una lettura più recente<sup>3</sup>, la preoccupazione che la legge sui giacimenti culturali indebolisse il ruolo dello Stato non si verificò. Il tentativo fu piuttosto quello di creare un contesto favorevole alla valorizzazione del settore culturale, anche attraverso l'inclusione dei privati nel processo.

Soffermandosi sulle critiche mosse dal gruppo di deputati nel 1987, tra i rilievi notiamo: la mancata attivazione di investimenti privati, la debole innovazione tecnologica e un'impostazione giudicata arretrata, incentrata quasi esclusivamente sul turismo. In merito al primo punto, veniva meno la capacità di programmazione e di attivazione di investimenti privati come moltiplicatori di spesa pubblica.

A dimostrazione di ciò, secondo i promotori della proposta, il mancato raggiungimento degli obiettivi previsti: l'aumento dell'occupazione giovanile, l'attivazione della spesa privata e l'incentivazione all'utilizzo di nuove tecnologie. A grandi obiettivi – secondo taluni eccessivamente ambiziosi – non sono quindi corrisposte appropriate priorità né adeguati criteri di intervento. In secondo luogo, la scarsa efficacia della misura viene ricondotta ad alcuni errori cruciali: il primo, quello di aver delegato ai privati delle responsabilità statali, ossia l'oggetto e il metodo per le catalogazioni; di incentivare l'utilizzo di tecnologie già esistenti e quindi non di promuovere concretamente innovazione; e di perpetuare una visione sostanzialmente arretrata delle potenzialità economiche del settore culturale, che, secondo questa lettura, si concentra unicamente sulla promozione turistica dei beni. Le tesi di De Michelis vennero definite illusorie da questo gruppo poiché la stessa concezione del patrimonio culturale come risorsa economica non venne effettivamente supportata perché sia il ruolo dei privati che il finanziamento pubblico non entravano nel merito di tale ruolo.

### Un'eredità dimenticata?

La tutela del patrimonio culturale è elemento fondante della Repubblica italiana, trattato dall'Art.9 della Costituzione; tuttavia, la questione su valorizzazione e tutela dei beni culturali<sup>4</sup> è stata a lungo dibattuta, e con essa a chi andassero attribuite le responsabilità in merito. La legge n. 59/1997, nota come "Bassanini 1" ha avviato un percorso di ridefinizione del quadro istituzionale, introducendo sussidiarietà, sia orizzontale che verticale, rafforzando



do così il sistema delle autonomie territoriali e decentrando alcuni grandi poteri, fino a quel momento esclusivamente statali. Un percorso che culminerà nella modifica del Titolo V della Costituzione, nel 2001. L'attribuzione di maggiori competenze e potestà legislativa agli enti locali avvenuta con la riforma ha poi permesso di superare lo stallo gestionale presentatosi con la legge Bassanini, le cui misure rimanevano limitate dai dettami costituzionali. Se la competenza legislativa in merito alla tutela dei beni culturali resta comunque esclusivamente statale, quella della valorizzazione concorre tra Stato e Regioni, permettendo maggiori manovre autonome agli enti locali. Nonostante una certa confusione, da cui è derivato un forte dibattito fra legislatori e addetti ai lavori, dovuto alle diverse competenze in merito a valorizzazione e tutela dei beni culturali, e da cui derivano le difficoltà di gestione e programmazione del patrimonio culturale, con la riforma del Titolo V (nonché con più recenti provvedimenti, ad esempio la legge 86/2024) sembrano essersi poste delle condizioni favorevoli al miglioramento della gestione. Nello specifico, la concessione di maggiore autonomia agli enti locali permette, almeno in linea teorica, di predisporre una programmazione più reattiva ai bisogni dei territori e quindi auspicabilmente più efficace alla valorizzazione degli stessi. Tuttavia, la riuscita di tali azioni non dipende esclusivamente dai legislatori, bensì da un'efficace azione politica, che intercetti i bisogni del territorio e il suo patrimonio e predisponga gli strumenti adatti al loro soddisfacimento. Azione che dovrebbe coordinarsi con progetti e misure condotti dai soggetti pubblici e privati che operano nel settore, per un'effettiva valorizzazione<sup>5</sup>.

In linea con quanto precedentemente sostenuto, numerosi studi<sup>6</sup> hanno evidenziato i limiti della gestione esclusivamente pubblica del patrimonio, segnata da inefficienze e mancanza di visione strategica. In questo contesto, l'idea di un partenariato equilibrato tra pubblico e privato riemerge come possibile soluzione, seppur ancora ostacolata da resistenze ideologiche. Questo elemento, unito alle fragilità insite nel settore culturale stesso (poiché i beni culturali appartengono ad una categoria particolare di beni, per cui la domanda è a costi congiunti e il rapporto costi/ricavi non sempre è proporzionale, quindi non può essere lasciato alla mercè delle oscillazioni spontanee del mercato), ha poi condotto ad una crisi generalizzata settoriale. A questi fattori si collega un terzo punto: quando la gestione statale si dimostra poco efficiente, ma persiste il timore che la cessione privata possa

<sup>2</sup> G. DE MICHELIS, (1986) *Le mura e gli archi: valorizzazione del patrimonio storico-artistico e nuovo modello di sviluppo. Atti del Convegno di Firenze, 6-7 dicembre 1985*, Firenze, pp. 70-75; G. DE MICHELIS, C.

<sup>3</sup> A. F. LEON in G. Acquaviva (Ed.) (2020), *Il riformismo di Gianni De Michelis*, Marsilio, pp.97-106.

<sup>4</sup> S. BARILE, M. SAVIANO, (2012), *Dalla gestione del patrimonio di beni culturali al governo del sistema dei beni culturali (from the management of Cultural Heritage to the governance of Cultural Heritage system)*. GM. GOLINELLI, (a cura di), *Patrimonio culturale e creazione di valore. Verso nuovi percorsi*, Cedam, Padova, pp. 97-148.

<sup>5</sup> G. SCIULLO (2010), «Il ruolo della produzione legislativa per la valorizzazione/The role of legislation for the enhancement of cultural heritage», in *Il capitale culturale. Studies on the Value of Cultural Heritage*, (1), pp. 119-122.

<sup>6</sup> M. NACCI, (2014) «L'innovazione dell'amministrazione dei beni culturali in Italia: caratteristiche e criticità/The innovation of cultural heritage administration in Italy: peculiarities and criticalities», in *Il capitale culturale. Studies on the Value of Cultural Heritage*, (9), pp.189-220. Vedi anche F. DONATO, E. GILLI (2011), «Un approccio "multi-scala" per la gestione del patrimonio culturale italiano/A "multi-scale" approach for the management of Italian cultural heritage», in *Il capitale culturale. Studies on the Value of Cultural Heritage*, (2), pp.197-225.



ledere la natura stessa dei beni (in quanto pubblici), una delle soluzioni possibili diventa inevitabilmente la decentralizzazione del potere, per cui agli enti locali territoriali viene concessa maggiore autonomia – elemento proposto già dal PdL menzionato nel paragrafo precedente. Percorso lineare, in teoria, che in Italia si è rivelato tutt'altro che semplice, sia per la mancata corrispondenza tra riforme e gestione effettiva; sia per le difficoltà di applicare strategie manageriali alla gestione dei beni culturali, unite alla reticenza nel considerarli motore di sviluppo economico, e non. Inoltre, persiste

il timore, dettato da una forte impronta capitalistica della società attuale a cui si aggiunge un radicato tradizionalismo italiano, che una gestione economicamente positiva dei beni comporti la mercificazione del patrimonio. Ciononostante, tale timore risulta facilmente confutabile: dal lato giuridico il problema non si pone, poiché la tutela dei beni culturali è costituzionalmente garantita; mentre per quanto riguarda l'aspetto economico, per molti la sostenibilità economica è parte della definizione stessa di capitale culturale, e non implica uno sfruttamento delle risorse.



Considerati suddetti elementi e riflessioni, è possibile ritenere che il progetto di De Michelis anticipasse alcune tendenze? Nonostante le sue lacune, tra cui l'assenza di strumenti operativi adeguati e una scarsa pianificazione, la proposta denota una serie di elementi interessanti: anzitutto la multidisciplinarietà del provvedimento, seppur imperfetta, anticipa atteggiamenti contemporanei discostandosi da quell'atteggiamento elitista ed esclusivo particolarmente comune all'interno del settore artistico/culturale italiano. Inoltre, ci si interroga sulle cause dell'esclusione delle idee di De Michelis nel successivo percorso di rinnovamento della Pubblica Amministrazione italiana – nonché dalle ricostruzioni contemporanee di esso. Pur concordando con le critiche mosse dai vari deputati oppositori nel 1987 nei termini della mancata predisposizione di strumenti statali che disciplinassero le misure di formazione, catalogazione, il ruolo delle controparti private ma anche che prevedessero concretamente l'utilizzo di nuove tecnologie; si ritiene che alcuni elementi meritassero una maggiore attenzione e uno sviluppo e miglioramento successivo, come la valorizzazione dei beni culturali attraverso le nuove tecnologie, la considerazione del settore culturale come asset strategico, l'impiego ma soprattutto la formazione di giovani per lavorare in esso e una efficace gestione pubblico/privata del patrimonio. Se è vero che, nella vasta attività di regolamentazione da quel momento ad oggi attivatasi, l'idea di valorizzazione si è crescentemente affermata, è vero anche che questa idea è monca: condizionata dalla mancanza di una visione sistemica, unita ad una corsa disfunzionale ai finanziamenti (non attivata dalla concreta necessità di investire risorse

beni da quella di esaurire i fondi disponibili). Perpetuando così una concezione di patrimonio strettamente legata al valore economico dello stesso, che va mantenuto o accresciuto, e perdendo così l'occasione di riflettere approfonditamente sul reale significato di valorizzazione. Valorizzazione che, considerata la dicotomia affermatasi fra essa e la tutela, si è vista surclassata da quest'ultima. Oggi ci è chiaro come i progetti di De Michelis vennero abbandonati, ciò nonostante le opposizioni non furono comunque in grado di perseguire efficacemente i propri obiettivi: il PdL del luglio 1987 non divenne legge, si dovette aspettare fino al 1997 per vedere i primi concreti cambiamenti e, in ogni caso, la priorità venne data a musei e soprintendenze, trascurando tutte le altrettanto importanti componenti del settore – le quali probabilmente avrebbero necessitato di maggiore supporto, sia legale che economico. Questo fa sì che oggi si assista a un Ministero della Cultura che corre alla digitalizzazione in maniera caotica, ad una mancata visione progressista e ampia del settore stesso – si noti, ad esempio, come la legittimazione delle industrie culturali e creative sia avvenuta solo nel 2023 (Artt.25-26 L.206 dicembre 2023) colmando un vuoto normativo che il progetto dei giacimenti culturali aveva in qualche modo intuito.

Infine, l'accento posto sul ruolo dei beni culturali come asset economico strategico non andrebbe screditato, pur riconoscendo le criticità del provvedimento in sé. Una concezione che si afferma e diffonde solo a inizio millennio, per cui fu determinante la definizione fornita da Throsby di *cultural capital*. Oggi disponiamo di un'ampia letteratura in merito alla crucialità



della cultura e della creatività nello sviluppo locale e territoriale<sup>8</sup>. Questa consapevolezza fa sì che gli agenti politici coinvolti si muovano per strutturare un modello di sviluppo strategico<sup>9</sup>. In questo senso, possiamo notare una certa assonanza con le convinzioni di De Michelis per cui era necessario elaborare piani strategici di lungo periodo in cui porre al centro il settore culturale. Tuttavia, le prime elaborazioni scientifiche che vedono gli economisti interagire con il concetto di patrimonio culturale e ritenerlo un *asset* economico risalgono alla fine degli anni Novanta, anche in quel caso l'intrusione degli economisti nel settore culturale non venne accolta positivamente. Questo aiuta a comprendere perché le proposte di un ministro del lavoro, che tentavano di combinare sviluppo tecnologico ed economico con il settore culturale, non vennero spesso accettate e comprese.

## CONCLUSIONE

Il progetto dei giacimenti culturali, lungi dall'essere un fallimento totale, rappresenta un tentativo pionieristico di integrare cultura, lavoro e tecnologia in una visione strategica. Pur privo di strumenti adeguati e carente sotto il profilo operativo, anticipò temi oggi centrali: valorizzazione, formazione, partenariati, uso delle tecnologie. Oggi è evidente come molte delle intuizioni di De Michelis siano state trascurate. Nonostante le critiche fondate, alcuni aspetti del progetto avrebbero meritato maggiore approfondimento: dalla formazione dei giovani alla valorizzazione tecnologica dei beni, fino a una gestione pubblico-privata più efficace. In una prospettiva odierna, è utile rileggere quell'esperienza per trarne indicazioni su come strutturare politiche culturali efficaci,

integrate e sostenibili. Se è vero che l'idea di valorizzazione ha guadagnato spazio nel tempo, è altrettanto vero che questa è spesso apparsa parziale, schiacciata da logiche economiche o da una visione troppo tecnica. La riforma del settore, ancora oggi, soffre la mancanza di una strategia integrata e sistemica. Il progetto di De Michelis, nonostante i suoi limiti, ci ricorda che immaginare un modello di sviluppo in cui la cultura sia davvero motore economico e sociale è possibile – purché vi sia visione, volontà politica e coerenza nell'attuazione.

<sup>7</sup> Vedi M. MONTELLA (1979), «Beni culturali e assetto del territorio/Cultural heritage and regional planning», in *Il capitale culturale. Studies on the Value of Cultural Heritage*, pp. 51-69. Vedi S. BARILE, M. SAVIANO (2012), *Dalla gestione del patrimonio di beni culturali al governo del sistema dei beni culturali* (from the management of Cultural Heritage to the governance of Cultural Heritage system). G.M. GOLINELLI (a cura di), *Patrimonio culturale e creazione di valore. Verso nuovi percorsi*, Cedam, Padova, pp.97-148.

<sup>8</sup> Vedi P.L. SACCO, G. SEGRE (2009), *Creativity, cultural investment and local development: a new theoretical framework for endogenous growth. In Growth and innovation of competitive regions: The role of internal and external connections* (pp. 281-294), Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg. Vedi C. SALONE, G. SEGRE (2012), *Culture and Creativity in the Territorial Local Systems: Tales in search for a Theoretical Scheme. Memorie geografiche: giornata di studio della Società di Studi Geografici, Firenze, 14 ottobre 2011: Oltre la globalizzazione: le proposte della geografia economica*, pp.591-612; P.L. SACCO, G.T. BLESSI, M. NUCCIO (2009), «Cultural policies and local planning strategies: What is the role of culture in local sustainable development?», in *The journal of arts management, law, and society*, 39(1), pp. 45-64. Vedi anche D. THROSBY (2019), *Culturally sustainable development: theoretical concept or practical policy instrument?*, in *Cultural policies for sustainable development*, Routledge, pp.5-19.

Vedi, inoltre, K. JAGODZINSKA, J. SANETRA-SZELIGA, J. PURCHLA, K. VAN BALEN, C. THYS, A. VANDESANDE, S.N. VAN DER AUWERA (2015). *Cultural heritage counts for Europe: Full report*.

P. N. COOKE, L. LAZZERETTI (Eds.), (2008) *Creative cities, cultural clusters and local economic development*, Edward Elgar Publishing.

<sup>9</sup> P. L. SACCO, S. PEDRINI (2003), «Il distretto culturale: mito o opportunità», in *Il Risparmio*, 51(3), pp.101-155.

<sup>10</sup> I. RIZZO, D. THROSBY (2006), *Cultural heritage: economic analysis and public policy. Handbook of the Economics of Art and Culture*, 1, pp. 983-1016.

CI SONO "X"  
CHE NON  
SARANNO  
MAI  
INCOGNITE.

SOSTIENICI CON IL 5X1000

SOSTEGNO DEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE ISCRITTI NEL RUNTS DI CUI ALL'ART. 46, C. 1, DEL D.LGS. 3 LUGLIO 2017, N. 117, COMPRESI LE COOPERATIVE SOCIALI ED ESCLUSE LE IMPRESE SOCIALI COSTITUITE IN FORMA DI SOCIETÀ, NONCHÉ SOSTEGNO DELLE ONLUS ISCRITTE ALL'ANAGRAFE

FIRMA

Mario Rossi

Codice fiscale del beneficiario (eventuale) **97267510150**

FONDAZIONE  
**CRAXI**  
Ente del Terzo Settore

Me

mo

Ria

ed Arch

IVIO

**MEMORIA  
ED ARCHIVIO**



# LA COMUNITÀ E LA SICUREZZA: ORA DI SCEGLIERE PER L'EUROPA

di Bettino Craxi

*Il documento d'archivio qui riprodotto richiama l'attenzione del lettore soprattutto per la cocente attualità delle questioni che, quasi quarant'anni or sono, Bettino Craxi poneva in termini tanto chiari quanto lucidi su alcuni nodi della costruzione comunitaria che andavano dipanati, in particolare su temi quali quelli della sicurezza e della difesa che già allora apparivano preminenti nell'incompiuto processo d'integrazione politica europeo. La questione dell'autonomia strategica dell'Europa rappresenta il cuore del ragionamento che il leader socialista pronuncia a Bruxelles il 12 novembre 1987, in contesto internazionale che, seppur ancora fermamente ancorato alle logiche di Yalta, manifestava i primi segnali di scongelamento del blocco sovietico e registrava i risultati di un dialogo tra le due potenze egemoni del secondo dopoguerra con la firma del "trattato INF" (Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty) sottoscritto da Ronald Reagan e Michail Gorbačëv a Washington l'8 dicembre 1987, a suggello dell'intesa siglata nel vertice Reykjavík del mese di ottobre.*

*L'analisi di Craxi sul futuro dell'Europa della difesa partiva da una retrospettiva sulla crisi degli euromissili. Rivendica la correttezza, strategica ma anche politica e valoriale, della "doppia decisione" della NATO, in base alla quale l'Alleanza Atlantica avrebbe provveduto al dispiegamento di missili a medio raggio con il contestuale impegno a portare avanti negoziati con i sovietici. Un richiamo all'equilibrio tra potenze, a quel principio di "deterrenza" ritornato centrale nelle dinamiche del nostro tempo, che aveva riportato in auge la cosiddetta "Opzione zero", consistente nello smantellamento dei "missili di teatro". Questa soluzione, inizialmente caldeggiata soprattutto dai movimenti pacifisti, alcuni dei quali ideologicamente e politicamente non lontani da posizioni affini al comunismo sovietico, aveva però creato allarme nelle diverse cancellerie europee, dove era stata percepita come il riproporsi di un dialogo bilaterale tra Washington e Mosca che avrebbe potuto indebolire la sicurezza dell'Europa occidentale.*

*Ad ogni modo la definizione di "autonomia strategica" europea in Craxi, come si evince bene anche da altri scritti e interventi che l'ex presidente del Consiglio pronuncerà anche negli anni a seguire, è declinata, tanto per ragioni di contesto storico che di convinzione politica, come un prospettiva da perseguire con determinazione, senza che ciò potesse in alcun modo significare o*



*comportare - come evidenzierà anche Gianni De Michelis da capo della Farnesina tra il 1989 e il 1992 - uno sganciamento dell'Italia e del Vecchio Continente dal sistema dell'Alleanza Atlantica. Nel complesso, le nutrite e puntuali considerazioni che il Segretario del PSI pose nel corso della Conferenza "La comunità e la sicurezza: ora di scegliere per l'Europa" - un titolo che suggella a distanza di decenni il ritardo che continuiamo ad accumulare su tali scelte - rappresentano un utile materiale di riflessione per orientarsi nel contesto attuale e affrontare i copiosi dibattiti che fluiscono sulla materia facendo così fronte alle tante retoriche, non sempre disinteressate, che spesso l'accompagnano. A tal proposito, Craxi mette in guardia - per usare un eufemismo - da «assi preferenziali o speciali direttori», invitando a privilegiare «sedi politiche di alto livello» in grado di dare «gli impulsi necessari ai sottostanti processi di coordinamento militare», evidenziando come tale approccio aiuterebbe a «rendere più limpido e diretto, ed anche più soddisfacente, il rapporto euro-americano all'interno di un'Alleanza Atlantica che non ne risulterebbe in tal mondo indebolita ma rafforzata».*

*Si trattava, a suo avviso, di far acquisire alla futura Unione Europea quella capacità di visione strategica di lungo periodo che le mancava e che le avrebbe permesso di guardare ad alcune aree chiave, come ad esempio quel Mediterraneo che rappresentava un costante punto di attenzione per Craxi. Questa riflessione sarebbe stata recepita solo parzialmente nel cammino successivo dell'Unione Europea: come noto, il Trattato di Maastricht avrebbe tentato, senza molto successo, di portare avanti questo discorso resuscitando l'Unione dell'Europa Occidentale (UEO). Successivamente e fino a tempi recenti il discorso sulla visione strategica sarebbe stato affidato a strumenti più flessibili come le cooperazioni rafforzate (in particolare PESCO). La questione però non è stata ancora risolta, sicuramente non nei termini politici con cui Craxi l'aveva posta e che appaiono come ineludibili in un mondo in fermento. Il rischio è che senza questo chiarimento di prospettive, senza il ritorno del protagonismo della Politica, tutti gli impegni e gli sforzi di coordinamento che vengono condotti in tale ambito rischiano di essere quanto meno poco efficaci, senza contare che rischia di essere ancor più nulla la capacità negoziale e diplomatica dell'Europa per fronteggiare le tante crisi e i tanti conflitti che si consumano alle nostre porte.*



IL SEGRETARIO

DISCORSO DELL'ON.LE BETTINO CRAXI  
SEGRETARIO DEL PARTITO SOCIALISTA ITALIANO

ALLA CONFERENZA  
LA COMUNITÀ E LA SICUREZZA:  
ORA DI SCEGLIERE PER L'EUROPA

BRUXELLES, 12 NOVEMBRE 1987



IL SEGRETARIO

L'OBIETTIVO DELLA "OPZIONE ZERO" FU TENUTO BEN ALTO  
LUNGO TUTTO IL DIFFICILE NEGOZIATO CHE NOI VOLEMMO APRIRE  
CON LA "DOPPIA DECISIONE" DEL DICEMBRE 1979.

L'"OPZIONE ZERO" FU CONSIDERATA DA QUALCHE PARTE,  
IN POLEMICA CON NOI CHE LA SOSTENEVAMO, NIENT'ALTRO CHE LA  
FOGLIA DI FICO STESA SU DI UNA INCONFESSATA VOLONTÀ DI RIARMO,  
LO SPUNTO DEMAGOGICO PER UNA FALSA PROPAGANDA.

RICORDIAMO BENE COME LA DECISIONE DI INSTALLARE GLI  
EUROMISSILI VENNE POI DENUNCIATA COME IL PEGGIORE ED IL PIÙ  
NEFASTO DEGLI ERRORI POSSIBILI, UN BASTONE GETTATO TRA LE  
RUOTE DI OGNI EVENTUALE SBocco NEGOZIALE. TUTTI RICORDANO I  
TONI DELLA PROPAGANDA SOVIETICA DI QUEGLI ANNI E DI QUEL MO-  
MENTO, LE PRESSIONI CHE FURONO ESERCITATE SULL'OPINIONE PUBBLI-  
CA DEI NOSTRI PAESI, I MOVIMENTI ED I PARTITI CHE SI FECERO  
INTERPRETI E PORTATORI DI ANALOGHI MESSAGGI.



IL SEGRETARIO

2.-

POI IL CORSO DEGLI AVVENIMENTI È ANDATO NELLA DIREZIONE ESATTAMENTE CONTRARIA E FORTUNATAMENTE MIGLIORE. IL RIEQUILIBRIO DELLE FORZE NON HA OSTACOLATO MA HA SEMMAI DETERMINATO LE CONDIZIONI DEL NEGOZIATO, SI È POTUTO RISTABILIRE UN CLIMA PIÙ COSTRUTTIVO. IL LUNGO NEGOZIATO SI È CONCLUSO CON UN ACCORDO.

QUELLA CHE SEMBRAVA UNA IDEA ASTRATTA, CHE MOLTI CONSIDERAVANO IMPOSSIBILE, È DIVENUTA UNA REALTÀ CONCRETA. SMINUIRE OGGI IL VALORE DI QUESTO ACCORDO È QUANTO DI PEGGIO SI POSSA FARE. SI TRATTA DI UN'ACCORDO DI GRANDE IMPORTANZA. ESSO NON NASCE PER CASO. E' ANCHE IL FRUTTO DI UNA MUTATA CONDIZIONE POLITICA, DI UN MIGLIORAMENTO DEI RAPPORTI TRA LE MAGGIORI POTENZE, E, SENZA DUBBIO, ANCHE DI UNA EVOLUZIONE IN SENSO PIÙ APERTO, E SENZ'ALTRO PIÙ POSITIVO DELLA POLITICA SOVIETICA.

VIA DEL CORSO, 476 - 00186 ROMA



IL SEGRETARIO

3.-

LE CONSEGUENZE CHE NE DERIVANO SONO DIVERSE. IN PRIMO LUOGO LA CONVINZIONE E LA POSSIBILITÀ CHE UN TALE ACCORDO RAPPRESENTI IL PRIMO PASSO DI UN TRACCIATO CHE ATTENDE DI ESSERE PERCORSO PER INTERO. UN'ACCORDO CHE PUÒ E DEVE FAVORIRE LA PREPARAZIONE E LA NEGOZIAZIONE DI ALTRI ACCORDI. NE DERIVA NATURALMENTE ANCHE UN MAGGIORE RILIEVO PER I PROBLEMI ANCORA INSOLUTI CHE RIGUARDANO LA DIFESA E L'EQUILIBRIO DELLE FORZE IN EUROPA. MA IN PARI TEMPO SI È FATTA PIÙ FORTE ANCHE LA SPERANZA CHE IL PROCEDERE DI UN PIÙ AMPIO ED ARTICOLATO PROCESSO NEGOZIALE PER IL DISARMO ED IL CONTROLLO DEGLI ARMAMENTI, CONSOLIDANDO UN CLIMA DI FIDUCIA E DI COLLABORAZIONE, POSSA FAR EMERGERE UNA MAGGIORE DISPONIBILITÀ, IN PRIMO LUOGO DELL'URSS E DEGLI USA, A RENDERE POSSIBILI CONVERGENZE E SINERGIE POLITICO-DIPLOMATICHE DIRETTE VERSO I NON POCHI PUNTI DI

VIA DEL CORSO, 476 - 00186 ROMA



IL SEGRETARIO

4.-

CRISI REGIONALI CHE ERANO E RESTANO PERICOLOSE MINE VAGANTI  
NEL QUADRO DELLA POLITICA MONDIALE.

QUANDO VENIVA ILLUSTRATO E PERSEGUITO L'OBIETTIVO DELLA "OPZIONE ZERO" TUTTI CONOSCEVANO PERFETTAMENTE LE CONDIZIONI DELLE DIFESE IN EUROPA, LA CONSISTENZA DELLE FORZE IN CAMPO, LA NATURA E I LIMITI DEGLI EQUILIBRI ESISTENTI, GLI ELEMENTI DI FORZA E GLI ELEMENTI DI DEBOLEZZA DEGLI SCHIERAMENTI.

ORA, IO SCONSIGLIO VIVAMENTE DI LASCIARSI FRASTORNARE DAI TAMBURI DI ALLARME CHE IN PIÙ PARTI D'EUROPA HANNO RULLATO AL PROFILARSI DELL'ACCORDO SOVIETO-AMERICANO SUGLI EUROMISSILI. NULLA POTREBBE GIUSTIFICARE OGGI UNA PSICOSI DI NERVOSISMO O ADDIRITTURA DI PAURA.

L'EUROPA OCCIDENTALE E L'AREA EUROPEA DELL'ALLEANZA ATLANTICA NON SONO NÈ DISARMATE NÈ INDIFESE. ESISTONO SQUILIBRI CHE TUTTI CONOSCIAMO E CHE GIUOCANO A VANTAGGIO DEL BLOCCO DELL'EST ANCHE SE DA TUTTI NON VENGONO VALUTATI ED

VIA DEL CORSO, 476 - 00186 ROMA



IL SEGRETARIO

5.-

APPREZZATI ALLO STESSO MODO.

SONO SQUILIBRI, ALMENO IN ALCUNI SETTORI, ASSOLUTAMENTE INCONTESTABILI E PROBABILMENTE NEPPURE CONTESTATI. E TUTTAVIA NON SI TRATTA DI SQUILIBRI CHE RILEVIAMO ALL'IMPROVVISO QUASI SI TRATTASSE DI UNA INSOLITA SORPRESA. ESSI ESISTONO DA TEMPO E PER LUNGO TEMPO NON SONO STATI ADEGUATAMENTE AFFRONTATI E, IN OGNI CASO, NON SONO STATI MAI ESAGERATAMENTE SOPRAVVALUTATI. NELLA SITUAZIONE IN CUI OGGI CI TROVIAMO NON CREDO CHE LA COSA PIÙ SAGGIA CHE DOVREMMO FARE SIA QUELLA DI POR MANO, MAGARI IN FORMA ACCELERATA, A MISURE DI RIARMO O ADDIRITTURA ALLA SOSTITUZIONE DELLE ARMI CHE VENGONO AZZERATE CON NUOVE ARMI.

NELLA NUOVA SITUAZIONE, NECESSARIA ED UTILE È SOPRA OGNI ALTRA COSA LA RIAPERTURA DELLA VIA MAESTRA DI UN NEGOZIATO SUGLI ARMAMENTI CONVENZIONALI IN EUROPA, CHE COMPORTA UNA VIGOROSA RIATTIVAZIONE DEL PROCESSO NEGOZIALE CHE, PURTROPPO, È STATO SINO AD OGGI IL PIÙ LUNGO E IL PIÙ IMPRODUTTIVO DI QUANTI

VIA DEL CORSO, 476 - 00186 ROMA



IL SEGRETARIO

6.-

SE NE RICORDINO. VA DA SÉ CHE IL DIALOGO E LE APERTURE CHE HANNO PRESO MAGGIORE CONSISTENZA NEI RAPPORTI TRA L'EST E L'OVEST DELL'EUROPA, LE PROSPETTIVE INCORAGGIANTI CHE STANNO DI FRONTE A NOI, NON AVREBBERO NÉ GRANDE RESPIRO, NÉ GRANDE AVVENIRE SE NON SI CONCRETASSE FINALMENTE, ATTRAVERSO NUOVI ACCORDI, UN SOSTANZIALE EQUILIBRIO DELLE FORZE REALIZZANDO IN TAL MODO UNA CONDIZIONE STABILE DI MAGGIORE FIDUCIA E DI MAGGIORE SICUREZZA PER TUTTI. NEGOZIARE, E NEGOZIARE IN MODO PAZIENTE, VOLENTEROSO E COSTRUTTIVO È L'IMPERATIVO CHE SOVRASTA OGNI ALTRA NECESSITÀ E POSSIBILITÀ. ED È UN IMPERATIVO CHE VALE TANTO PER L'EUROPA OCCIDENTALE QUANTO PER L'EUROPA ORIENTALE.

NOI ACCOGLIEMMO L'APPELLO DI BUDAPEST PER LA RIDUZIONE DELLE FORZE IN EUROPA COME UN GESTO DI BUONA VOLONTÀ SUSCETTIBILE DI IMPREMERE NUOVO VIGORE AL NEGOZIATO DI DISARMO. LO SALUTAMMO COME UNA TESTIMONIANZA CONCRETA E REALISTICA DEL-

VIA DEL CORSO, 476 - 00186 ROMA



IL SEGRETARIO

7.-

L'EMERGERE IN EUROPA DI UN MODO NUOVO DI CONCEPIRE UNA SICUREZZA RAFFORZATA, FONDATA SEMPRE MENO SUGLI ARSENALI MILITARI E SEMPRE PIÙ SU DI UN INTRECCIO DI COMUNI INTERESSI E CONVERGENZE NEL CAMPO POLITICO, ECONOMICO, CULTURALE. È NECESSARIO OPERARE PERCHÈ GLI INTENDIMENTI MANIFESTATI DAL PATTO DI VARSAVIA SIANO VERIFICATI SUL TERRENO DEI FATTI, SOLLECITANDO APPROFONDIMENTI SU PROPOSTE E POSIZIONI CHE ASSICURINO I NECESSARI EQUILIBRI ANCHE PER LA COMPONENTE CONVENZIONALE DEI DISPOSITIVI DI DIFESA.

I PAESI DELL'OCCIDENTE EUROPEO HANNO DI FRONTE A SÉ PROBLEMI CHE NON SONO E NON DEVONO ESSERE POSTI IN CONTRADDIZIONE O IN CONTRAPPOSIZIONE CON IL RUOLO E L'IMPORTANZA INSOSTITUIBILE DELL'ALLEANZA ATLANTICA E CON IL PRINCIPIO IRRINUNCIABILE DELLA INDIVISIBILITÀ DELLA SICUREZZA OCCIDENTALE. ESISTONO INFATTI LE NECESSITÀ DI UNA PIÙ STRETTA INTEGRAZIONE ED UNITÀ OPERATIVA MILITARE SU SCALA EUROPEA, DI UNA

VIA DEL CORSO, 476 - 00186 ROMA



IL SEGRETARIO

8.-

COMUNE PROGRAMMAZIONE, DI NUOVE ESIGENZE DI MODERNIZZAZIONE CUI TUTTI SIAMO EGUALMENTE INTERESSATI; LADDOVE I SISTEMI NUCLEARI FRANCO-BRITANNICI, CHE APPARTENGONO ALLA SOVRANITÀ FRANCESE ED INGLESE, DOVREBBERO RESTARE NELLA LIBERA DISPONIBILITÀ NEGOZIALE DEI DUE PAESI DETENTORI, IN CONSIDERAZIONE DELLE LORO DIVERSE CARATTERISTICHE STRATEGICHE. LA MAGGIORE COLLABORAZIONE ED IL PIÙ STRETTO COORDINAMENTO NELL'AMBITO MILITARE EUROPEO NON POTREBBERO NON ISCRIVERSI IN UN PROCESSO PIÙ AMPIO DI IDENTITÀ EUROPEA E QUINDI DI PIÙ STRETTA UNIONE POLITICA.

L'IDEA DI UN CONSIGLIO EUROPEO DI DIFESA, CHE VEDA PRESENTE UN CERTO NUMERO SIGNIFICATIVO DI PAESI DELL'EUROPA OCCIDENTALE È UNA BUONA IDEA. CATTIVA AL CONTRARIO È L'IDEA DELLA DISPERSIONE NON MENO DI QUELLA CHE VORREBBE PREFIGURARE ASSI PREFERENZIALI O SPECIALI DIRETTORII. UNA SEDE POLITICA DI ALTO LIVELLO DAREBBE, NEL MODO PIÙ AUTOREVOLE ED EFFICACE, GLI IMPULSI NECESSARI AI SOTTOSTANTI PROCESSI DI MAGGIORE

VIA DEL CORSO, 476 - 00186 ROMA



IL SEGRETARIO

9.-

COORDINAMENTO MILITARE, POTREBBE ORIENTARE IN MODO UNIVOCO LE PROSPETTIVE NEGOZIALI CUI L'EUROPA È VITALMENTE INTERESSATA, RENDERE PIÙ LIMPIDO E DIRETTO, ED ANCHE PIÙ SODDISFACENTE IL RAPPORTO EURO-AMERICANO NELL'AMBITO DI UNA ALLEANZA ATLANTICA CHE NE RISULTEREBBE IN TAL MODO NON INDEBOLITA MA RAFFORZATA.

ATTRAVERSO UNA PIÙ STRETTA UNIONE POLITICO-MILITARE NASCE E SI CONSOLIDA IL PIÙ GENERALE E PIÙ COMPLESSO RUOLO POLITICO DELL'EUROPA OCCIDENTALE CHE SI AVVALE GIÀ DELLE VARIE FORME ESISTENTI DI ASSOCIAZIONE, DI INTEGRAZIONE E DI ISTITUZIONI COMUNI. UN RUOLO CHE È E VUOL ESSERE ESSENZIALMENTE DI PACE E DI PROGRESSO. ESSO SI RIVOLGE VERSO L'EST, MA ANCHE VERSO IL SUD. NEI RAPPORTI CON L'EUROPA ALL'EST E VERSO L'UNIONE SOVIETICA, E NEI RAPPORTI CHE LA COLLEGANO ALLA TORMENTATA REGIONE MEDITERRANEA. NELL'UNA E NELL'ALTRA DIREZIONE PROBLEMI E RESPONSABILITÀ SONO COMUNI, ED ENTRAMBE

VIA DEL CORSO, 476 - 00186 ROMA



IL SEGRETARIO

10.-

VANNO VISTE, DAI PAESI EUROPEI CON LA MEDESIMA INTENSITÀ E CON IL MEDESIMO IMPEGNO.

E' DALLE CRISI NELLA REGIONE MEDITERRANEA E MEDIORIENTALE, E DAGLI ASPRI CONFLITTI IN ATTO, IN CIMA AI QUALI STA LA GUERRA IRAKENO-IRANIANA, CHE SONO RIMBALZATI IN EUROPA I CONTRACCOLPI NEGATIVI CHE HANNO ASSUNTO LA VESTE, VOLTA A VOLTA DI RAIDS TERRORISTICI, DI SEQUESTRI E DI RICATTI, DI MINACCE PERIODICHE E RIPETUTE, OLTRE AI FATTORI DI PARALISI NEI COMMERCII, NELLE INIZIATIVE ECONOMICHE, NELLA COOPERAZIONE POSSIBILE.

NEL MEDITERRANEO CONTINUANO INOLTRE A PERSISTERE CRISI LATENTI E CONFLITTI POTENZIALI, MA NON PER QUESTO MENO PERICOLOSI, SI :  
TUAZIONI DI TENSIONE CHE POSSONO ESPLODERE SFUGGENDO AD OGNI CONTROLLO. SERVE DA UN LATO UNA RETE DI PREVENZIONE E DI DIFESA ED UNA CAPACITÀ COMUNE DI INIZIATIVA, IVI COMPRESO UN COMUNE IMPEGNO NELLE MISSIONI DI PACE, SERVE SOPRATTUTTO UNA POLITICA ATTIVA CONDOTTA CON CONTINUITÀ,

VIA DEL CORSO, 476 - 00186 ROMA



IL SEGRETARIO

11.-

CON AUTOREVOLEZZA ED UNITÀ DI INTENTI SORRETTA DALLA VOLONTÀ DI NON DELEGARE SOLO ED ESCLUSIVAMENTE AD ALTRI, ALLE GRANDI POTENZE, RESPONSABILITÀ ED INIZIATIVE CHE NON POSSONO VEDERE ASSENTE, ININFLUENTE ED ESTRANEA LA GRANDE REALTÀ DEI PAESI EUROPEI CHE RAPPRESENTANO UN INSIEME DI SOCIETÀ E DI STATI TRA I PIÙ PROGREDITI, I PIÙ RICCHI, I PIÙ LIBERI NEL MONDO. QUESTA NOSTRA EUROPA, NON MINACCIA NESSUNO. NOI NON MINACCIAMO L'INDIPENDENZA, LA SOVRANITÀ, L'INTEGRITÀ DI NESSUNO. MA ANCHE GUARDANDO AD EST IO NON VEDO ALL'ORIZZONTE, PER CIÒ CHE SI PUÒ VEDERE E RAGIONEVOLMENTE PREVEDERE, NESSUNA MINACCIA CHE POSSA O INTENDA DIRIGERSI CONTRO LA NOSTRA INDIPENDENZA, LA NOSTRA SOVRANITÀ, LA NOSTRA INTEGRITÀ.

IO PENSO, E SPERO DI NON SBAGLIARMI, CHE SIAMO ORMAI ENTRATI IN UN'EPOCA NUOVA E NUOVE E PIÙ LARGHE VIE SI STANNO APRENDO E POSSONO APRIRSI NEI RAPPORTI TRA L'EST E L'OVEST DELL'EUROPA. UNA NUOVA CLASSE DIRIGENTE TIENE LE REDINI DELL'URSS DOVE LA DOTTRINA DELLA "TRASPARENZA" E DELLA "TRASFORMAZIONE" SEGNA LA LEVARSI DI UN VENTO DI RINNOVAMENTO

VIA DEL CORSO, 476 - 00186 ROMA

*e delle interazioni*  
*industriali*



IL SEGRETARIO

12.-

CHE SUSCITA IL NOSTRO INTERESSE E LA NOSTRA ATTENZIONE ANCHE QUANDO FATICHIAMO A VALUTARNE PER INTERO LA INTENSITÀ, LA DIREZIONE E TUTTI I SUOI POSSIBILI EFFETTI CONCRETI. NOI POSSIAMO FACILITARE QUESTO PROCESSO E POSSIAMO OSTACOLARLO, MEGLIO ESSERE LUNGIMIRANTI E METTERE IN ATTO TUTTO CIÒ CHE PUÒ RISULTARE UTILE AL CAMBIAMENTO, AL RINNOVAMENTO, E QUINDI ANCHE ALLE RELAZIONI PIÙ ESTESE, PIÙ DIRETTE, PIÙ LIBERE. CERTO TUTTI SANNO CHE LA PACE È E RESTA LA CONDIZIONE DI TUTTO. LA SICUREZZA RESTA LA CONDIZIONE ESSENZIALE DELLA PACE.

I RINNOVATORI SOVIETICI E CHI NEL MONDO COMUNISTA INTENDE SEGUIRLI NON POSSONO PRESCINDERE DAL COMPIERE I PASSI NECESSARI PERCHÈ LUNGO LA VIA DEL NEGOZIATO, DELLA RIDUZIONE DEGLI ARMAMENTI, DEL GIUSTO E COMPROVATO EQUILIBRIO DELLE FORZE, SI REALIZZI QUELLO STATO DI SICUREZZA CHE ALLONTANI I TIMORI, LE DIFFIDENZE, E LE TENTAZIONI, ED INSIEME I PREGIUDIZI E I MURI CHE LE INCARNANO, DANDO ALLA PACE QUELLA

VIA DEL CORSO, 476 - 00186 ROMA



IL SEGRETARIO

13.-

DIMENSIONE STORICA CUI I POPOLI EUROPEI ASPIRANO. UN DIALOGO SEMPRE PIÙ INTENSO CHE NON IGNORI LE DIFFERENZE CHE CERTO NON SONO POCHE, MA CHE SI PROPONGA DI RIDURRE LE DISTANZE. UN DIALOGO RIVOLTO A COSTRUIRE IL FUTURO: UN FUTURO DI PROGRESSO, DI STABILITÀ E DI PACE.

PER PARTE NOSTRA AFFRONTIAMO I PROBLEMI NUOVI CHE DOBBIAMO AFFRONTARE SENZA DISMETTERE LA DIVISA DELLA FIDUCIA E SENZA RINUNCIARE AD ESTENDERE IN OGNI DIREZIONE UN CLIMA DI FIDUCIA

VIA DEL CORSO, 476 - 00186 ROMA

# PROFILO DEGLI AUTORI



## Antonio Varsori

Antonio Varsori è professore emerito di Storia delle Relazioni Internazionali dell'Università di Padova dove insegna Storia della Politica Estera Italiana e insegna History of Italian Foreign Policy presso la Luiss Guido Carli di Roma. È membro del Comitato per la pubblicazione dei Documenti Diplomatici Italiani presso il Ministero degli Affari Esteri, Direttore della rivista "Ventunesimo Secolo" e membro della direzione delle riviste "Journal of European Integration History" e "Rivista Italiana di Storia Internazionale" e dirige inoltre la collana "Storia internazionale dell'età contemporanea" dell'editore Franco Angeli. Si è occupato di Guerra Fredda, integrazione europea e politica estera italiana. Fra le sue ultime pubblicazioni: "Dalla rinascita al declino. Storia internazionale dell'Italia repubblicana" (Il Mulino, 2022) e "Storia della costruzione europea dal 1947 a oggi" (Il Mulino, 2023).



## Marinella Neri Gualdesi

Marinella Neri Gualdesi è stata ricercatrice dell'Istituto Universitario Europeo di Firenze. Professore associato di Storia delle Relazioni Internazionali, ha insegnato Storia delle Relazioni Internazionali all'Università di Pisa, Dipartimento di Scienze Politiche, oltre ad essere titolare della Cattedra Jean Monnet ad personam in Storia dell'Integrazione Europea. Docente di Storia delle Relazioni Internazionali presso l'Accademia Navale di Livorno dal 2000 al 2008, ha partecipato al Collegio docenti del Dottorato di ricerca in Geopolitica dell'Università di Pisa. È membro della Società Italiana di Storia delle Relazioni Internazionali (SISI). Autrice di numerosi saggi sulla storia del processo di integrazione europea e sugli sviluppi anche più recenti riguardanti l'Unione Europea, apparsi su riviste e volumi collettanei italiani e stranieri, ha concentrato la sua attenzione sulla politica europea dell'Italia.



## Lorenzo Termine

Lorenzo Termine è Max Weber Fellow presso il Robert Schuman Centre for Advanced Studies di European University Institute. È docente di Relazioni Internazionali presso l'Università degli Studi Internazionali (UNINT) e presso UnitelmaSapienza, nonché di Politica Comparata presso Sapienza Università di Roma. Dal 2017 è ricercatore del Centro Studi Geopolitica.info che presiede dal 2023 e per cui coordina la Ricerca. È Nonresident Senior Fellow presso lo Europe Center di Atlantic Council e nel 2024 ha curato con Antonella Ercolani e Matteo Mazziotti di Celso il volume "L'autonomia strategica europea: ambizioni politiche e vincoli capacitivi" (Milano: McGraw-Hill).



## Nicolò Sorio

Nicolò Sorio è dottorando in Studi Politici presso il dipartimento di Scienze Politiche di Sapienza Università di Roma. È Research Fellow del Centro Studi Geopolitica.info dove collabora ai lavori del desk "Russia e spazio post-sovietico" e "Italia ed Europa", nonché alle attività del Comitato di Redazione. Inoltre, è membro del Centro per lo Studio della Democrazia e dei Mutamenti Politici (POLIDEMOS) dell'Università Cattolica del Sacro Cuore. Le sue tematiche di ricerca includono i regimi ibridi, i processi di democratizzazione, di autocratizzazione e la loro correlazione con l'Ordine internazionale.



## Gregory Alegi

Gregory Alegi insegna Storia e Politica degli Stati Uniti alla Luiss e Studi Strategici presso l'UNINT, ed ha insegnato Storia dell'Aviazione presso l'Accademia Aeronautica per un ventennio. Tra i suoi lavori a tema difesa, il capitolo italiano di Air Forces: "The Next Generation" (a cura di Amit Gupta, Howgate, 2019) e "The Italian Experience: Pivotal and Underestimated" nel volume "Precision and Purpose: Airpower in the Libyan Civil War", (a cura di Karl Muller, RAND, 2015). Per la Fondazione ICSA ha curato ricerche sull'introduzione di contratti G2G per l'industria della difesa italiana, il programma F-35 e il bilancio della difesa italiana. Con "La storia dell'Aeronautica Militare: la nascita" ha vinto nel 2016 il premio letterario aerospaziale "Giulio Douhet". Nel 2024 ha curato "Uscire dal labirinto. Ustica dalla A alla Z" (LoGisma, 2024) e la voce "Aeronautiche e aerospaziali, tecnologie" dell'Enciclopedia Treccani.



## Michele Nones

Michele Nones, Vicepresidente dell'Istituto Affari Internazionali (IAI), svolge attività di studio e consulenza nel settore aerospaziale sicurezza e difesa per conto di organismi pubblici, di centri e istituti di ricerca, di società, di associazioni industriali e ha insegnato presso la Facoltà di Scienze Politiche della Luiss di Roma, approfondendo la storia dell'industria della difesa. Già consulente della Presidenza del Consiglio militare per le attività nel campo della difesa, da 2001 al 2017 è stato consulente del Ministero della Difesa – Segretariato generale della Difesa/Direzione nazionale degli armamenti – per gli accordi internazionali riguardanti il mercato della difesa. Dal 2014 al maggio 2018 è stato Consigliere per gli affari europei del Ministro della Difesa e dal giugno 2020 ha riassunto lo stesso incarico. Editorialista prolifico ha collaborato con "Il Sole 24 Ore", il "Corriere della Sera" e attualmente scrive sulla rivista specialistica "Airpress" e sulle riviste online "AffarInternazionali" e "Formiche.net".



### Matteo Mazziotti di Celso

Matteo Mazziotti di Celso è ricercatore post-doc presso l'Università di Genova e coordinatore del desk Italia/Europa del Centro Studi Geopolitica.info. È anche Junior Associate Fellow del NATO Defense College. Ha ricoperto incarichi di insegnamento presso il Centro Alti Studi per la Difesa, UNINT, la 24ore Business School e responsabilità scientifiche in progetti con il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Parlamento italiano, Treccani. È stato Visiting Researcher presso il Centre de Recherches Internationales (CERI) di Sciences Po. Dal 2013 al 2021 ha prestato servizio nell'Esercito Italiano come ufficiale del genio.



### Viola Petrelli

Viola Petrelli è una studentessa magistrale in Investigazione, Criminalità e Sicurezza Internazionale presso l'Università degli Studi Internazionali di Roma e Junior Fellow presso il Centro Studi Geopolitica.info, per cui collabora al Desk Italia/Europa. Le sue aree di studio si focalizzano sulle politiche europee e internazionali per la difesa e la sicurezza, con particolare attenzione per le dinamiche legate al "Mediterraneo Allargato" e il Medio Oriente, in relazione alla tutela degli interessi strategici dell'Italia e dell'Europa.



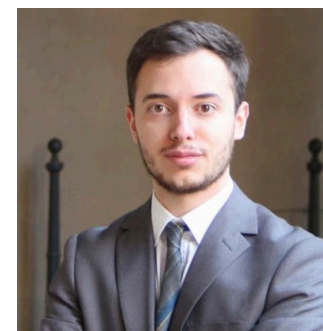
### Mireno Berrettini

Mireno Berrettini è professore ordinario di Storia delle Relazioni Internazionali presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore (Milano) dove coordina il corso di laurea di Politiche Europee ed Internazionali. Collabora con l'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI) e fa parte di numerose riviste accademiche. Si interessa di rapporti tra Italia e Alleati durante la seconda guerra mondiale, di tematiche legate alla Chiesa e al cattolicesimo, e all'analisi delle relazioni tra il mondo euro-atlantico e la Repubblica Popolare Cinese. Tra le sue pubblicazioni si ricordano "Verso un nuovo equilibrio globale: le relazioni internazionali in prospettiva storica" (2017), "«Breaking the Bamboo Curtain» o «Appeasing Deng Xiaoping»? Opinione pubblica e diplomazia anglostatunitense durante la crisi di Tiananmen del 1989" (2022), e il volume curato con Davide Borsani, "Bringing Eurasia Back In? The Resilience of the Western-centric System between History and Politics" (2023).



### Niccolò Petrelli

Niccolò Petrelli è docente di Studi Strategici presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Roma Tre. In precedenza ha ricoperto posizioni in varie istituzioni accademiche e militari in Italia e all'estero, tra cui l'Eisenhower Defense Fellow presso il NATO Defense College, Post-doctoral Fellow presso il Center for International Security and Cooperation (CISAC) dell'Università di Stanford. Autore di diverse pubblicazioni scientifiche internazionali su temi legati alla strategia e sicurezza, tra le sue pubblicazioni monografiche ricordiamo "Israel, Strategic Culture and the Conflict with Hamas: Adaptation and Military Effectiveness, 1987-2014" (Routledge, 2017), "La Grande Strategia e il Futuro della Competizione USA-Cina" (StartInsight/EuropaAtlantica, 2021) e "La Deterrenza nel XXI Secolo" (StartInsight, 2022).



### Giancarlo La Rocca

Giancarlo La Rocca è un analista di politica internazionale e ricercatore in politiche spaziali. È laureato in Scienze Politiche e Relazioni Internazionali all'Università di Roma Tre, dove ha conseguito la laurea magistrale in International Studies. Si è specializzato in Istituzioni e Politiche Spaziali alla Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale, è stato tirocinante all'European Space Agency e Resident Fellow presso l'European Space Policy Institute di Vienna. Successivamente è stato Junior researcher all'Istituto Affari Internazionali nei programmi sicurezza e difesa, dove ha potuto coltivare l'interesse per il settore spaziale portando avanti progetti europei e nazionali con stakeholders civili e militari. Attualmente in servizio presso l'Agenzia Spaziale Italiana, è dottorando in Diplomacy and International Cooperation presso l'Università per Stranieri di Perugia.



### Sophia Charlotte Scheurer

Sophia Charlotte Scheurer è dottoranda in Scienze Giuridiche e Politiche presso l'Università degli Studi Guglielmo Marconi di Roma. Collabora come collaboratrice scientifica presso la Humboldt Universität di Berlino, dove ha conseguito la laurea in Giurisprudenza ed è docente di Diritto Societario presso l'Università di Scienze Applicate di Nürtingen-Geislingen, in Germania. I suoi interessi di ricerca riguardano il diritto commerciale e societario in prospettiva comparata, con particolare attenzione agli ordinamenti italiano e tedesco.



### Luigi Pio Scordamaglia

Luigi Pio Scordamaglia è Amministratore Delegato di Filiera Italia, Associazione Agroalimentare Italiana che aggrega le principali aziende alimentari italiane con l'eccellenza della produzione agricola nazionale rappresentata da Coldiretti e GDO Italiana. Direttore Area Mercati, Internazionalizzazione e Politiche Comunitarie di Coldiretti, Presidente di Eat Europe, organizzazione che rappresenta l'intera filiera agroalimentare europea nei confronti delle istituzioni comunitarie, è Vice Presidente della Federazione Europea per la Sanità Animale e la Sicurezza Sanitaria e Consigliere di Amministrazione di INALCA S.p.A. Membro del Business Forum Italia – Cina, del Consiglio di Amministrazione di Consorzi Agrari d'Italia S.p.A e dell'European Food & Agrobusiness Advisory Board di RABOBANK, è docente nel corso per master di II Livello in Veterinary Executive Manager all'Università degli Studi di Milano e componente del Comitato scientifico dell'Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e nel sistema agroalimentare e del comitato per la nutrizione del Ministero della Sanità.



### Michela Mercuri

Michela Mercuri insegna Storia, Cultura e Società dei Paesi musulmani all'Università degli Studi di Padova e Geopolitica del Medio Oriente all'Università Niccolò Cusano. Da circa 20 anni si occupa di Medio Oriente e Nord Africa, con particolare riferimento alla geopolitica e alla storia. È editorialista per alcuni quotidiani e periodici tra cui "Rivista Folgore", "Rivista Aeronautica", "Atlante geopolitico Trecani". Tra le sue pubblicazioni più recenti "Incognita Libia. Cronache di un Paese sospeso" (2019), "Migrazioni nel Mediterraneo" (2020), "Polveriera Mediterraneo" (2023) editi da FrancoAngeli. Dal 2017 è Ufficiale della riserva selezionata dell'Esercito italiano con il grado di Capitano.



### Mauro Indelicato

Mauro Indelicato è docente nel Master in "Analista del Medio Oriente" all'Università Niccolò Cusano. Laureato in Scienze Politiche e delle Relazioni Internazionali all'Università di Palermo, nel 2009, ha iniziato la carriera giornalistica collaborando con alcune testate locali e, nel 2016, ha assunto la carica di Direttore di "InfoAgrigento.it". Nello stesso anno, ha iniziato a collaborare con "IlGiornale.it" e "InsideOver.it seguendo la politica estera" e, in particolare, i dossier legati alla guerra in Libia e al Medio Oriente. Dal 2024 è collaboratore del canale YouTube "NovaLectio".



### Massimo De Leonardis

Massimo De Leonardis è stato professore ordinario di Storia delle Relazioni Internazionali nell'Università Cattolica del Sacro Cuore, dove è stato per 12 anni Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche e Coordinatore per la Storia al Master in Diplomacy dell'I-SPI. Presidente dal 2015 della International Commission of Military History, Componente della Giunta Storica Nazionale, Consigliere scientifico per l'area umanistica del Capo di Stato Maggiore della Marina Militare. Ha fondato nel 2011 e dirige i "Quaderni di Scienze Politiche". Membro della European Academy of Arts and Sciences e medaglia "Marin Drinov" della Accademia delle Scienze Bulgara. È stato, tra l'altro, Wolfson Fellow della British Academy, Visiting Fellow dello United Kingdom Program della University of Southern California, NATO Individual Research Fellow, Fellow del Salzburg Seminar, Direttore di ricerca del Centro Militare di Studi Strategici. Ha pubblicato 27 volumi e più di 300 altri saggi in sette lingue.



### Benedetto Ippolito

Benedetto Ippolito è docente di Storia della Filosofia Medievale all'Università degli Studi Roma Tre e alla Pontificia Università della Santa Croce. Studioso delle radici cristiane della filosofia moderna e della genesi storica delle categorie politiche contemporanee, è stato Consigliere d'Amministrazione e Direttore del Comitato scientifico della "Fondazione Telecom Italia" dal 2008 al 2011, Consigliere Strategico dell'IPALMO e Consigliere Direttivo del CISEM (Centro Interdipartimentale di Studi sull'Etica in ambito Militare). Saggista, opinionista e collaboratore di molte testate giornalistiche ("Il Foglio", "Il Tempo", "Formiche", "Italia Oggi", "Riformista", "Avvenire", "Rainews24", "Skytg24") ha pubblicato di recente "Dio, il niente e la verità in Anselmo d'Aosta" (Aracne Editrice, 2015).



### Marco Corno

Marco Corno ha conseguito la laurea magistrale in Politiche Europee ed Internazionali con lode all'Università Cattolica di Milano con una tesi sulle relazioni tra la Santa Sede e la Cina a partire dal XIX secolo fino ai primi anni del XXI secolo. Da diversi anni scrive articoli di geopolitica per diverse redazioni online, occupandosi di tutte le principali aree geopolitiche del mondo dall'Europa al Medio Oriente fino all'Asia e delle tensioni tra super potenze. Appassionato di questioni religiose, si sta specializzando anche sulla Chiesa Cattolica in Asia e sulle relazioni tra la Santa Sede e i Paesi asiatici. Organizzatore di conferenze sulla politica internazionale, ha di recente vinto una borsa di studio che gli ha consentito di lavorare nella Segreteria di Stato della Santa Sede presso la sezione multilaterale.



**DIRETTORE RESPONSABILE**

Enrico Landoni

**DIRETTORE EDITORIALE**

Nicola Carnovale

**COMITATO DI REDAZIONE**

Lorenzo Castellani

Federico Niglia

Giovanni Orsina

Paolo Reboani

**SEGRETERIA DI REDAZIONE**

Via Montevideo, 2/A - 00198 Roma

Tel 06 8550811

redazione.sfide@fondazionecraxi.org

segreteria@fondazionecraxi.org

**PROGETTO GRAFICO**

Fabrizia Cecconi

[www.fondazionecraxi.org](http://www.fondazionecraxi.org)

[www.lesfide.org](http://www.lesfide.org)

**HANNO CONTRIBUITO  
A QUESTO NUMERO**

Gregory Alegi

Mireno Berrettini

Mara Carando

Alessia Chiriatti

Marco Corno

Massimo De Leonardis

Matteo Mazziotti di Celso

Mauro Indelicato

Benedetto Ippolito

Giancarlo La Rocca

Michela Mercuri

Marinella Neri Gualdesi

Michele Nones

Viola Petrelli

Niccolò Petrelli

Sophia Charlotte Scheurer

Luigi Pio Scordamaglia

Nicolò Sorio

Lorenzo Termine

Antonio Varsori



© Copyright All rights reserved

Tutti i diritti sono riservati. I contenuti sono protetti dal diritto d'autore nonché dal diritto di proprietà intellettuale. È vietata qualsiasi utilizzazione, totale o parziale, dei contenuti inseriti nella presente opera, ivi inclusa la riproduzione, rielaborazione, diffusione o distribuzione dei contenuti stessi mediante qualunque stampato o piattaforma tecnologica, supporto o rete telematica, senza previa autorizzazione scritta da parte dell'editore.

Finito di stampare nel mese di giugno 2025 a Nepi (VT) presso la tipografia VAL - Varigrafica Alto Lazio

ISSN 2532-9375



le **SFIDE**

