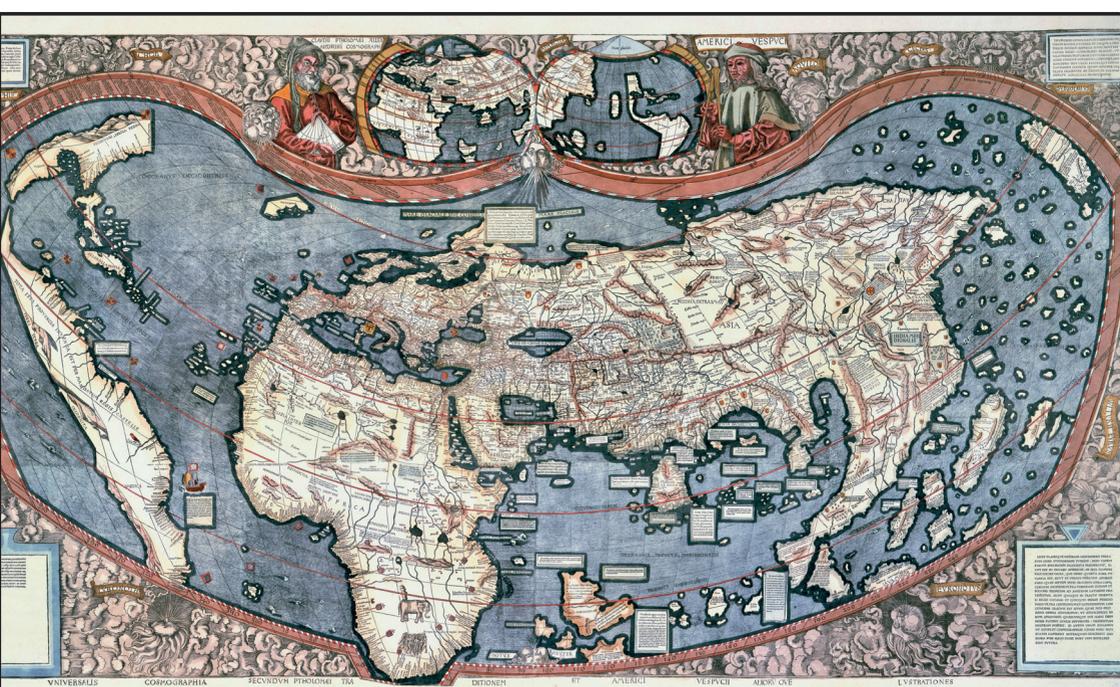


Quaderni

di Scienze Politiche

ISSN: 2532-5302
ISSN edizione online: 2532-5310



ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE



15
2019

Quaderni

di Scienze Politiche

15

2019

Anno IX - 15/2019

Registrazione presso il Tribunale di Milano n. 355 del 27.6.2011

DIRETTORE RESPONSABILE

Massimo de Leonardis

COMITATO EDITORIALE

Romeo Astorri, Paolo Colombo, Massimo de Leonardis, Ugo Draetta, Damiano Palano, Vittorio Emanuele Parsi, Valeria Piacentini Fiorani, Riccardo Redaelli

INTERNATIONAL ADVISORY BOARD

Alan P. Dobson (Swansea University), Alessandro Campi (Università degli Studi, Perugia), Hubert Heyriès (Université Paul Valéry/Montpellier 3), Antonio Marquina Barrio (Universidad Complutense, Madrid), Bahgat Korany (American University of Cairo), Luca Riccardi (Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale), Guido Samarani (Università "Ca' Foscari" Venezia), Maurizio E. Serra (Ambasciatore d'Italia e saggista, Roma), Georges-Henri Soutou (*Président de l'Académie des Sciences Morales et Politiques, Paris*).

SEGRETARIO DI REDAZIONE

Davide Borsani

La pubblicazione degli articoli è soggetta a *Peer Review* anonima.

I *Quaderni* sono liberamente scaricabili all'indirizzo Internet <http://www.quaderniscienzepolitiche.it>

È possibile ordinare la versione cartacea:

on line all'indirizzo www.educatt.it/libri; tramite fax allo 02.80.53.215 o via e-mail all'indirizzo librario.dsu@educatt.it (una copia € 15; abbonamento a quattro numeri € 40).

Modalità di pagamento:

- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo - IBAN: IT 08 R 03069 03390 211609500166;
- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Monte dei Paschi di Siena - IBAN: IT 08 D 01030 01637 0000001901668;
- bollettino postale intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica su cc. 17710203

© 2019 EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica

Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215

e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (*produzione*); librario.dsu@educatt.it (*distribuzione*)

web: www.educatt.it/libri

ISBN edizione cartacea: 978-88-9335-519-3

ISBN edizione digitale: 978-88-9335-520-9

ISSN: 2532-5302

ISSN edizione online: 2532-5310

Indice

I Quaderni di Scienze Politiche.....	5
Introduzione	7
DI MASSIMO DE LEONARDIS	
France et Italie: les relations parfois troublées entre les sœurs latines	11
di MASSIMO DE LEONARDIS	
A novanta anni dal Patto Briand – Kellogg (1928-2018)	25
di ALESSANDRO DUCE	
I fermenti nei Balcani: verso una complicata stabilizzazione?.....	33
di STEFANO PILOTTO	
Lo strumento militare della NATO tra deterrenza e dispiegamento.....	53
di GIACOMO INNOCENTI	
L'Occidente e il ritorno della Russia.....	73
di SIMONE ZUCCARELLI	
La NATO e il fianco sud: il ruolo della Turchia.....	97
di ALESSIA CHIRIATTI	
La crisi della democrazia liberale e la democrazia populista	123
di NICOLA LENSI	
<i>Gli Autori</i>	147

I Quaderni di Scienze Politiche

I *Quaderni di Scienze Politiche*, la cui pubblicazione è iniziata nel 2011 sotto la denominazione di *Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche*, si ispirano ad una tradizione scientifica orientata allo studio dei fenomeni politici nelle loro espressioni istituzionali e organizzative a livello internazionale e, in un'ottica comparatistica, anche all'interno agli Stati. Essi sono promossi dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, costituito nel 1983 e interprete fedele della tradizione dell'Ateneo.

Il fondatore dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, Padre Agostino Gemelli, affermava nel 1942 che diritto, storia e politica costituiscono «un tripode» sul quale si fondano le Facoltà di Scienze Politiche, delle quali difendeva l'identità e la funzione. Circa vent'anni dopo, Francesco Vito, successore del fondatore nel Rettorato e già Preside della Facoltà di Scienze Politiche, scriveva: «Noi rimaniamo fedeli alla tradizione scientifica secondo la quale l'indagine del fenomeno politico non può essere esaurita senza residui da una sola disciplina scientifica. Concorrono alla comprensione della politica gli studi storici, quelli filosofici, quelli giuridici, quelli socio-economici». Per Gianfranco Miglio, Preside per trent'anni della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università Cattolica e per otto anche Docente di Storia dei trattati e politica internazionale, la storia è il laboratorio privilegiato della ricerca politologica.

Come immagine caratterizzante della vocazione internazionalista dei *Quaderni*, è stata scelta la mappa disegnata nel 1507 dal cartografo tedesco Martin Waldseemüller (1470-1521), di grande importanza storica essendo la prima nella quale il Nuovo Continente, scoperto da Cristoforo Colombo, è denominato "America". Nel 2005 tale mappa è stata dichiarata dall'UNESCO "Memoria del mondo".

La frase *Orbem prudenter investigare et veraciter agnoscere*, che esprime lo spirito di libera ricerca ispirata alla vocazione cattolica, utilizza alcune espressioni della seguente preghiera di San Tommaso d'Aquino: «Concede mihi, misericors Deus, quae tibi placita sunt, ardentem concupiscere, prudenter investigare, veraciter agnoscere,

et perfecte adimplere ad laudem et gloriam nominis tui. Amen». Tale preghiera, «dicenda ante studium vel lectionem», a sua volta forma la prima parte di una più lunga orazione: «Ad vitam sapienter instituendam».

Pubblicati sia a stampa sia *online* sul sito internet www.qdsp.it, i *Quaderni* ospitano articoli soggetti a *Peer Review* anonima.

The *Quaderni di Scienze Politiche* follow a scientific tradition of multidisciplinary study of politics based on history, political science and law. International history, international relations and international law are the fields covered. This internationalist approach is reflected by the cover image: the map of 1507 by Martin Waldseemüller, the first in which the New Continent discovered by Cristoforo Colombo is called “America”.

Introduzione

di Massimo de Leonardis

Questo numero 15/2019 dei *Quaderni di Scienze Politiche* prosegue nella tradizione ormai consolidata da otto anni e nella fedeltà alla specifica identità scientifica del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, che promuove la rivista. Quanto ai contenuti, si conferma una preminente attenzione alla politica internazionale, in una prospettiva sia storica sia politologica, con le due discipline in fecondo dialogo.

Il numero si apre con la pubblicazione del testo di una conferenza tenuta da chi scrive alla prestigiosa *Academie des Sciences Morales et Politiques* dell'*Institut de France* sul tema dei rapporti sovente travagliati tra le due sorelle latine, Francia e Italia. Una prima parte del testo ripercorre storicamente le fasi di tale rapporto, a partire dall'unificazione italiana: il contrasto sulla Questione Romana, l'ostilità durante il periodo crispiño, l'avvicinamento successivo e l'alleanza nella Grande Guerra, il Fascismo, la Seconda Guerra Mondiale e il dopoguerra. La seconda parte affronta gli anni più recenti, che, al di là dei diversi scontri contingenti, vedono permanere ragioni strutturali di rivalità in campo politico-economico e diplomatico, nonostante i profondi legami culturali. L'auspicio è di pubblicare nei prossimi numeri analoghe sintesi sui rapporti tra l'Italia e altre maggiori Potenze: Regno Unito, Stati Uniti, Germania.

La ricorrenza del novantesimo anniversario della firma del Patto Briand-Kellogg del 1928 è oggetto di una riflessione di Alessandro Duce. L'accordo, che mirava a porre fuorilegge la guerra come strumento di politica nazionale degli Stati, fu un tipico esempio di "diplomazia declaratoria". Firmato da quasi tutti i Paesi dell'epoca, rappresentò il momento culminante della fase delle illusioni sulla sicurezza collettiva, come la definisce Jean-Baptiste Duroselle. Privo di effetti concreti, fu però all'origine di prassi di politica internazionale, fortemente venate di ambiguità, che hanno caratterizzato la politica internazionale nei decenni successivi fino ai tempi attuali.

Il denso articolo di Stefano Pilotto, che dall'osservatorio privilegiato della città di Trieste dedica una attività di studio e operativa alla regione balcanica, fa il punto sulla situazione di tale complessa regione, partendo dall'analisi storica per affrontare poi il periodo successivo alla Guerra Fredda, che ha rimesso in moto, in maniera anche drammatica, la politica interna e internazionale nei Balcani, a lungo congelata dai regimi comunisti. L'Occidente, attraverso la NATO e la UE, ha svolto un'opera di stabilizzazione, non priva di errori come giustamente rileva l'Autore, che nel 2019 ha visto alcuni risultati positivi, come la soluzione della annosa controversia sul nome della ex repubblica macedone della dissolta Jugoslavia.

Tre contributi, di Alessia Chiriatti, Giacomo Innocenti e Simone Zuccarelli, trattano alcuni aspetti di politica internazionale, ponendo al centro dell'analisi il ruolo dell'Alleanza Atlantica, alla quale il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore ha dedicato un convegno internazionale, ultimo di una lunga serie, in occasione del settantesimo anniversario della sua costituzione.

Innocenti esamina l'evoluzione dello strumento militare dell'Alleanza, che ha attuato un profondo processo di rinnovamento per adattarsi alla situazione geo-strategica radicalmente mutata rispetto al periodo della Guerra Fredda. L'efficienza militare della NATO resta indubbia; assai meno chiara appare però la ragion d'essere profonda dell'Alleanza Atlantica, che non può certo ridursi al ruolo di deterrenza contro una minaccia russa difficilmente credibile, dopo che la fase delle operazioni *out-of-area* si è conclusa con un sostanziale insuccesso in Afghanistan.

Zuccarelli ripercorre appunto le vicende del tormentato rapporto tra l'Occidente e la Russia post-sovietica, che hanno visto succedersi diverse fasi. La strategia di *enlargement and engagement* promossa dall'amministrazione Clinton iniziò il processo di allargamento della NATO che la debole Russia di Eltsin dovette subire. La "guerra umanitaria" per il Kosovo nel 1999 peggiorò ulteriormente le relazioni con Mosca, mentre il comune interesse alla lotta contro il terrorismo di matrice islamica favorì invece il riavvicinamento simboleggiato dalla creazione nel 2002 del Consiglio NATO-Russia. La progressiva e continua espansione della NATO verso Est e la politica assertiva di Vladimir Putin, determinato a riaffermare il ruolo di grande Potenza della Russia hanno riportato

in rotta di collisione Mosca e l'Occidente. Lo scenario è reso ancora più confuso dalla politica del Presidente americano Trump, che, anche a causa del *Russiagate*, non ha sviluppato una coerente e precisa strategia verso la Russia.

Chiriatti affronta il ruolo della Turchia nella NATO, granitico alleato durante la Guerra Fredda. Nell'ultimo quindicennio, però Ankara ha sempre più accentuato la sua divergenza con il mondo euro-atlantico nelle sue strategie di politica estera e di sicurezza. La Turchia, da *asset* per la NATO, da confine utile al contenimento russo, da Paese occidentale in quanto aderente al Patto Atlantico, si espone oggi al punto di risultare quasi un osservato speciale. L'“uomo forte” di Ankara, Erdoğan ha persino stabilito un *modus vivendi* con il suo omologo moscovita, Putin, acquistando dalla Russia sistemi di difesa anti-missile.

Infine l'articolo di Nicola Lensi fornisce una rassegna interpretativa della letteratura sulla crisi della democrazia liberale e l'ascesa della democrazia populista. Al centro dell'analisi è soprattutto lo scenario degli Stati Uniti. Declinato dal punto della politica interna, il tema ha comunque un'indubbia rilevanza per quella internazionale. Il “populismo” si alimenta infatti grazie anche a fattori di politica estera, come i timori suscitati dai movimenti migratori, ed ha importanti riflessi sulla crisi dell'ordine internazionale liberale.

Da questo numero i *Quaderni di Scienze Politiche* si arricchiscono di un *International Advisory Board*, del quale hanno finora accettato di far parte i seguenti studiosi di chiara fama, ai quali va la viva gratitudine del Direttore: Alan P. Dobson (Swansea University), Alessandro Campi (Università degli Studi, Perugia), Hubert Heyriès (Université Paul Valéry/Montpellier 3), Antonio Marquina Barrio (Universidad Complutense, Madrid), Bahgat Korany (American University of Cairo), Luca Riccardi (Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale), Guido Samarani (Università “Cà Foscari” Venezia), Maurizio E. Serra (Ambasciatore d'Italia e saggista, Roma), Georges-Henri Soutou (*Président de l'Académie des Sciences Morales et Politiques*, Paris).

Rinnovo un sentito ringraziamento al Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, Prof. Damiano Palano, per il suo convinto e fattivo sostegno ai *Quaderni*, la cui pubblicazione iniziò nel 2011, durante il mio secondo mandato alla guida del Dipartimento stesso.

France et Italie: les relations parfois troublées entre les sœurs latines

di MASSIMO DE LEONARDIS

***Abstract** – Il testo della conferenza presenta un panorama completo delle relazioni tra Francia e Italia a partire dal 1861. La sorella latina d'oltralpe, che vanta di essere il più antico Stato-nazione d'Europa, ha sempre avuto un atteggiamento di condiscendenza verso il ben più recente stato unitario italiano, subito emancipatosi dalla interessata tutela francese. La grande Potenza riconosciuta guardava con una certa sufficienza la nuova venuta. Fino al 1940 si alternarono momenti di forte contrasto ad altri di intesa, seppur non di vera amicizia. Nel secondo dopoguerra, lo squilibrio rimase; nonostante la perdita di un ruolo chiave negli equilibri internazionali con il Generale de Gaulle la Francia ritrovò una sua grandeur proprio mentre l'Italia cadeva nel disordine e nell'instabilità politica e iniziava la vertiginosa crescita del debito pubblico. L'attrazione culturale sincera tra le due nazioni latine non è stata sempre sufficiente per infrangere stereotipi negativi. Negli ultimi 15 anni diverse questioni hanno diviso i due Paesi: Libia, immigrazione massiccia e illegale, la politica economico-finanziaria della Unione Europea, i rapporti economici bilaterali. I partiti tradizionali sono entrati in crisi in entrambi i Paesi, ma i nuovi soggetti politici dominanti emersi sono ben diversi.*

Monsieur le Président et Cher Collègue,
Monsieur le Chancelier,
Monsieur le Secrétaire perpétuel,
Monsieur le Vice-président,
Mesdames et Messieurs les Académiciens,
Mesdames et Messieurs¹,

Je vous remercie pour l'honneur que vous me faites en m'invitant à prendre la parole dans votre ancienne et illustre institution. Le

¹ Lunedì 24 giugno 2019 il Prof. de Leonardis ha tenuto una conferenza, seguita da ampio dibattito, alla *Académie des Sciences Morales et Politiques* (<https://academiesciencesmoraletespolitiques.fr>) del prestigioso *Institut de France*. Con il permesso dell'Accademia, sul cui sito figurano il testo e la registrazione della seduta, si pubblica il testo introduttivo dei lavori.

sujet m'a été proposé en février 2018 avec une grande clairvoyance, si l'on en juge par les événements qui sont survenus depuis.

La coupole évoque le souvenir d'un grand Italien qui a bien servi la France, le Cardinal Giulio Mazzarino; dans cette salle, nous avons le portrait de son prédécesseur et mentor, le Cardinal de Richelieu. Une des Mazarinettes, les nièces du Cardinal, Olimpia Mancini, fut la mère du Prince Eugène de Savoie, qui offrit son épée au Roi Louis XIV. Le Roi Soleil la refusa et le noble chevalier deviendra un des plus grands commandants militaires de l'histoire, mais au service de l'Empereur et contre la France.

France et Italie depuis l'unification italienne

La France est le plus ancien État-nation de l'Europe, comme le remarquait le Premier Ministre Édouard Balladur à un sommet de l'Union Européenne dans les années 1990. L'Italie unie fut formée beaucoup plus tard, en 1861. Pendant toute l'époque moderne, l'Italie fut l'enjeu des luttes entre la monarchie française et les Habsbourg, unis, Espagnols ou Autrichiens. Sous Napoléon I, l'Italie fut dominée par la France; le Congrès de Vienne de 1815 établit l'hégémonie autrichienne.

L'unité italienne fut réalisée également grâce à l'alliance militaire de la France avec le Piémont en 1859. Toutefois, la gratitude envers la France fut un peu ternie par l'armistice que Napoléon III conclut avec l'Autriche, à peine la Lombardie conquise. Le résultat final, un royaume comprenant toute la péninsule, n'était pas tout à fait du goût de Napoléon III qui, selon un des axiomes de la diplomatie de Paris sous tous les régimes, ne voulait pas de grandes nations aux frontières de la France. En effet, selon les plans originaux de l'Empereur, l'Italie devait être divisée en quatre États. Étant historien de la diplomatie, j'ai remarqué que la reconnaissance diplomatique française du Royaume d'Italie ne fut pas immédiate comme celle de l'Angleterre. Le Royaume fut proclamé le 17 mars 1861; la reconnaissance française tarda jusqu'au 15 juin. La lettre du Ministre des Affaires Étrangères Édouard Thouvenel montrait tout l'embarras de la France, qui réaffirmait la nécessité des maintenir ses troupes à Rome pour garantir l'indépendance du Souverain pontife.

En effet, la question romaine troubla les relations entre l'Italie et la France jusqu'en 1870. La convention signée le 15 septembre 1864 entre la France et l'Italie fut un compromis ambigu et temporaire, bien décrit par les mots adressés par Napoléon III au négociateur italien, le Ministre Gioacchino Pepoli, petit-fils du roi Joachim Murat: il faut, dit-il, «trouver une solution qui *me* permette de faire croire que vous avez renoncé à Rome, et à *vous* de laisser croire que vous n'y avez pas renoncé».

À la suite de la convention, les troupes françaises quittèrent Rome, mais elles y retourneront en 1867 pour repousser Garibaldi, auquel le gouvernement italien avait permis d'envahir l'État pontifical: le Ministre d'État Eugène Rouher s'écria: «L'Italie ne s'emparera jamais de Rome. Jamais, non, jamais!», la question romaine fit obstacle à une alliance entre l'Autriche-Hongrie, la France et l'Italie pour contenir la Prusse. En 1870, seul le Roi Victor-Emmanuel II envisagea d'intervenir au côté de la France, mais le gouvernement resta neutre et saisit l'occasion de la défaite française pour occuper Rome. L'Italie fut considérée comme une ingrate et, le 20 octobre 1881, Ernest Renan écrivit à Marcellin Berthelot: «L'Italie *trahira toujours*, jusqu'au moment où, délivrée de ses politiciens et de ses journalistes, elle se résignera à être un État de second ordre. Très heureux à sa manière».

En effet, cette année-là, la proclamation du protectorat français de Tunisie institué par le Traité du Bardo le 12 mai 1881 ouvrit une période de près de vingt ans de forte tension entre Paris et Rome, qui avait de forts intérêts économiques, stratégiques et démographiques sur ce territoire. Jusque-là, la politique étrangère de l'Italie s'était donné pour mot d'ordre: «toujours indépendants, jamais isolés»; à présent, pour assurer sa défense en cas de conflit avec la France, le Royaume d'Italie signa en mai 1882 la Triple Alliance avec Berlin et Vienne. À la rivalité coloniale, vers la fin de la décennie, s'ajouta la guerre douanière; en août 1893, des travailleurs immigrés italiens furent massacrés par des villageois et ouvriers français à Aigues-Mortes.

La défaite italienne à Adoua en 1896 dans la Première guerre italo-éthiopienne provoqua la chute du Premier Ministre Francesco Crispi, représentant de la gauche et principal promoteur de la politique gallophobe. Sous ses successeurs de droite, les relations franco-italiennes s'apaisèrent. En septembre 1896, des accords

réglèrent le statut de la communauté italienne en Tunisie; en novembre 1898, un accord commercial fut signé entre la France et l'Italie. Les accords de 1900 entre le Ministre des Affaires Étrangères Emilio Visconti Venosta et l'Ambassadeur français à Rome (de 1897 à 1924 !) Camille Barrère reconnaissaient les intérêts de Paris sur le Maroc et ceux de Rome sur la Libye. Plus encore, les accords secrets entre Prinetti (successeur de Visconti Venosta) et Barrère de 1902 vidaient pratiquement la Triple Alliance de toute signification et garantissaient la neutralité réciproque en cas d'agression d'un des deux Pays. À la Conférence d'Algésiras sur le Maroc, en 1906, l'Italie soutint la France contre l'Allemagne. Pourtant, quand l'Italie entreprit la conquête de la Libye, l'attitude de la France fut loin d'être amicale. La Marine royale italienne saisit trois navires français soupçonnés de transporter des armements et des militaires en soutien aux Libyens.

À partir du 24 mai 1915, la France et l'Italie se retrouvèrent alliées dans la Grande Guerre, sans être pour autant amies. Le Royaume d'Italie n'était pas hostile à l'Empire allemand, auquel il ne déclara la guerre qu'en août 1916. En 1918, près de 120.000 militaires italiens se trouvaient en France, comptant plus de 5.000 tués et, après la défaite de Caporetto en 1917, six divisions françaises se trouvaient sur le front Italien et déploraient 480 tués. Le Président du Conseil Georges Clémenceau, le Président de la République Raymond Poincaré, les Généraux Ferdinand Foch et Philippe Pétain ne tenaient pas en haute estime le commandement suprême italien, mais leur opinion finit par évoluer dans un sens plus positif. Il n'en demeure pas moins que dans leur grande majorité, l'opinion publique et les historiens français et anglo-saxons ont toujours sous-estimé l'importance de l'effort militaire italien et de la victoire de Vittorio Veneto.

À la Conférence de la paix de Paris, en 1919, les alliés européens de l'Italie – France et Royaume-Uni –, se montrèrent prêts à respecter les clauses du traité secret de Londres, mais pas à aider Rome à obtenir également, contre la farouche opposition du Président américain Wilson, la ville de Fiume, réclamée à la suite de la dissolution de l'Empire Austro-Hongrois. L'Italie obtiendra l'annexion de Fiume par le traité de Rome signé le 27 janvier 1924 avec Belgrade.

Ce fut un succès pour Benito Mussolini. Selon la formule du grand historien Renzo De Felice, le Duce cherchait à «faire une politique anti-française pour parvenir à un accord avec la France». Contre le système d'alliances prisé par la France, dont la Petite Entente (Roumanie, Tchécoslovaquie, et Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, Yougoslavie depuis 1929) était le pilier, Mussolini poursuivit une politique révisionniste, en s'appuyant sur l'Autriche, la Bulgarie et la Hongrie. Une autre pomme de discorde fut la question des compensations coloniales à la suite de l'attribution des colonies allemandes en Afrique; enfin, un autre motif de friction entre les deux Pays fut l'accueil offert par la France aux réfugiés antifascistes.

L'arrivée d'Hitler au pouvoir donna la possibilité à l'Italie de jouer le rôle traditionnel d'«aiguille d'équilibre», aujourd'hui rebaptisé «poids déterminant». Ce n'est pas ici le lieu de parcourir l'histoire des années trente. On rappellera seulement que les accords Mussolini-Laval de janvier 1935 et les discussions entre le Maréchal Badoglio et le Général Gamelin semblaient indiquer ce chemin, mais que le résultat en fut tout différent: ce fut «le coup de poignard dans le dos» du 10 juin 1940.

La campagne d'Italie qui débuta en septembre 1943 vit le Royaume d'Italie (dit «du sud») combattre au côté des Français, mais les massacres perpétrés par les goumiers marocains laissèrent un souvenir tragique: dans le sud du Latium, plus de 3.100 femmes (et hommes) de tout âge furent violés ou tués.

Le Général de Gaulle chercha à obtenir une zone d'occupation en Piémont et à avancer des prétentions sur la Vallée d'Aoste, mais il fut stoppé par les États-Unis. Lors de la Conférence de la paix, en 1946-47, la France devait régler ses propres problèmes et ne voulait pas s'opposer à l'Union Soviétique: pour la frontière avec la Yougoslavie, Paris proposa, de tous les Pays occidentaux, la ligne moins favorable à l'Italie. En effet, les États-Unis étaient les mieux disposée vers l'Italie, suivis par le Britanniques et les Français; la frontière proposée par ces derniers laissait presque toute la péninsule d'Istrie à la Yougoslavie. Le résultat final fut même pire pour l'Italie.

Suivant son intérêt, la France fut favorable à l'entrée de l'Italie dans l'Alliance atlantique; De Gasperi et Schuman furent, avec Adenauer, les «Pères» de l'Europe. Des discussions entre

l'Allemagne, la France et l'Italie furent entreprises en 1957-58 pour développer une capacité nucléaire, mais le retour au pouvoir du Général de Gaulle y mit un terme.

De Gaulle n'était pas aimé en Italie: il était jugé autoritaire, on n'approuvait pas sa politique extérieure anti-américaine, son hostilité à l'adhésion de l'Angleterre à la CEE et son opposition aux méthodes communautaires. Toutefois, la visite qu'il fit en Italie à l'occasion du Centenaire de la guerre de 1859 rencontra un grand succès. À cette occasion, il parla de deux nations sœurs quand, après la guerre, il avait préféré le terme de «cousines». S'il faut en croire le témoignage du célèbre journaliste Indro Montanelli, à son observation que l'Italie était un Pays pauvre, le Général aurait répondu: «L'Italie n'est pas un Pays pauvre, mais un pauvre Pays».

La guerre d'indépendance algérienne troubla les relations franco-italiennes, parce que Rome, dans le contexte de sa politique arabe, à l'instigation de Enrico Mattei, le puissant Président de l'ENI, la société nationale italienne des hydrocarbures, montrait ouvertement sa sympathie pour le Front de Libération Nationale.

Dans toute la période de l'après-guerre, le souci de l'Italie était d'être admise au club des Puissances européennes majeures. Or, selon la remarque d'un historien, «Pour la France et la Grande-Bretagne, l'Italie devait être loin d'être considérée comme leur égale. Elle était seulement un instrument pour servir leurs ambitions, pouvant être cooptée ou rejetée». La conclusion fut tirée par l'illustre diplomate Roberto Ducci: «le meilleur maître est le plus riche et le plus éloigné». En effet, l'Italie cherchait à se maintenir en équilibre entre les États-Unis et l'Europe, mais elle penchait plutôt vers Washington. Alors que le Président Valéry Giscard d'Estaing préparait le sommet de Rambouillet en 1975, il n'envisageait pas la participation de l'Italie; c'est surtout l'intervention des États-Unis qui ouvrit la porte à l'Italie. En 1976, le groupe devint le G7 (Allemagne de l'Ouest, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon et Royaume-Uni).

Le terrorisme rouge provoqua aussi le ressentiment de l'Italie, à cause de ce qu'on appelle la «doctrine Mitterrand» qui accorda l'asile en France à de nombreux terroristes. Le dossier est encore ouvert aujourd'hui: presque trente fugitifs condamnés par les tribunaux italiens sont toujours en liberté sur le territoire français.

En concluant cette première partie de caractère plus historique, je vais faire quelques commentaires de caractère général. Comme l'écrivent les auteurs de l'ouvrage *La France et l'Italie. Histoire de deux nations sœurs*, au cœur des relations franco-italiennes à partir de l'unité italienne jusqu'à la Première guerre mondiale, il y a le nouveau rapport géopolitique qui s'établit entre une grande Puissance reconnue comme telle, la France, et une nouvelle Puissance, l'Italie, occupant un rang intermédiaire entre le club très fermé des grandes Puissances et celui des Puissances d'ordre secondaire. L'Italie, comme l'ont dit les historiens italiens, était la dernière des grandes Puissances, la plus petite des grandes et la plus grande des petites.

La France, depuis 1870, menait une politique étrangère axée sur l'objectif de récupérer l'Alsace et la Lorraine et ne variait pas ses alliances pour l'obtenir. L'Italie cherchait à accomplir l'unité nationale avec le Trentin-Haut-Adige, le Frioul et Trieste, et la plupart de la classe politique nourrissait aussi de grandes ambitions: c'était la «maladie romaine», selon l'expression de Federico Chabod, c'est-à-dire le souvenir de la gloire d'un passé très lointain et le désir de la renouveler. Au contraire de l'Allemagne qui fondait sa diplomatie sur la force, l'Italie essayait d'accroître sa force par la diplomatie. Au contraire de la France, qui avait pour unique but d'encercler l'Allemagne, depuis 1900 jusqu'à la Première Guerre Mondiale l'Italie faisait des tours de valse, selon l'image fameuse du Chancelier allemand Bernhard von Bülow: à côté de l'alliance avec les Empires centraux, elle avait des amitiés avec la Triple-Entente.

La France et l'Italie remportèrent la Grande Guerre. Mais la France était épuisée et sa politique extérieure entra en décadence et, bientôt, tomba dans l'abîme selon le mot de Duroselle. Le régime fasciste affichait une façade guerrière, mais la réalité des forces armées était très différente. Mussolini fit mal ses comptes et à la fin choisit, bon gré mal gré, l'alliance brutale avec l'Allemagne hitlérienne. L'Italie passa très tôt de la guerre parallèle à la sujétion à l'Allemagne. En 1943, l'Italie quitta l'alliance avec l'Allemagne, mais elle n'avait aucun Général de Gaulle pour transformer la défaite en victoire.

Après la Seconde Guerre Mondiale, le déséquilibre entre Paris et Rome se trouva encore plus fort qu'avant 1914. L'Italie était un Pays vaincu amputé de territoires significatifs tandis que la France

était formellement un des cinq «Grands» du Conseil de sécurité de l'ONU. Mais l'affaire de Suez démontra qu'elle non plus ne jouissait plus de sa puissance passée. Le Général de Gaulle redonna à la France une «grandeur» maintenue par ses successeurs alors que l'Italie, surtout dans les années 1970, tombait dans le désordre, l'instabilité et accroissait le déficit de son budget. La France cultivait une entente très étroite avec l'Allemagne quand l'Italie n'avait aucun axe similaire. Et donc, le sentiment de supériorité de la France sur l'Italie se renforça.

Les quinze dernières années et la situation actuelle

La personnalité et la politique étrangère et économique de Silvio Berlusconi, qui a dominé vingt ans durant, ne suscitèrent aucune sympathie en France, alors qu'il aimait la langue, la culture et les chansons françaises. En 2003, Berlusconi apporta son appui au Président George Bush pour attaquer l'Irak, attaque à laquelle le Président Jacques Chirac s'opposa. Le gouvernement Berlusconi apporta un soutien modéré à la reconnaissance des racines chrétiennes de l'Europe dans la future "Constitution de l'Union Européenne" plusieurs fois demandée par le Pape Jean-Paul II quand la France prôna un laïcisme strict. En Italie la sécularisation était moins avancée qu'en France et le gouvernement Berlusconi avait le soutien de la majorité des évêques et des fidèles. Les racines chrétiennes ne furent pas mentionnées.

L'intervention en Libye fut la première pomme de discorde entre les deux Pays. Le 19 mars 2011, la France ouvrit les hostilités contre les forces terrestres du dictateur Mouammar Kadhafi, suivie très rapidement par la Grande-Bretagne et les États-Unis. En Italie, on doutait que le Président Sarkozy fût essentiellement animé par un souci humanitaire. On pensait qu'en réalité, la France voulait gagner en Libye, au détriment de l'Italie, l'influence qu'elle avait perdue dans les autres Pays arabes, à commencer par la Tunisie, en raison des «printemps arabes» que Paris n'avait pas soutenus initialement. Les gouvernements italiens successifs, en particulier ceux de Berlusconi, avaient beaucoup œuvré pour forger une entente étroite avec la Libye, Pays fournisseur de pétrole et barrage à l'immigration issue de l'Afrique noire. C'était une politique réaliste et non idéaliste, à l'instar de celle des Pays occidentaux

dans une situation similaire: Kadhafi était une canaille, mais c'était «notre canaille», pour reprendre l'expression inventée dans les années 1930 par le Président Roosevelt. Rome n'avait aucune chance de stopper l'attaque mais elle essaya de la contrôler, transformant l'opération en une intervention de l'OTAN, ce qui donna à l'Italie la possibilité d'empêcher des attaques aériennes sur ses champs de pétrole en territoire libyen.

Après l'assassinat de Kadhafi et la fin de la guerre civile, la Libye tomba dans le chaos, avec de graves répercussions sur les migrations illégales directes en Italie. La dispute franco-italienne pour l'influence en Libye se poursuit jusqu'à ce jour, l'Italie soutenant plutôt le gouvernement reconnu par l'ONU de Fāyez Muṣṭafā al-Sarrāj, la France préférant le Général Khalifa Belqāsim Ḥaftar.

La situation économique ouvrit un deuxième dossier important. Le 24 octobre 2011, Angela Merkel et Nicolas Sarkozy donnèrent une conférence de presse commune à l'issue du Conseil Européen à Bruxelles en grand partie consacré aux moyens de prévenir une crise italienne. Interrogé sur ses discussions avec Berlusconi, le couple franco-allemand esquissa un sourire ironique qui en disait long sur sa méfiance à l'égard du chef du gouvernement italien. Moins d'un mois après, le gouvernement Berlusconi fut remplacé par celui de Mario Monti, ancien Commissaire Européen qui entraînait en politique appelé par le Président de la République Giorgio Napolitano, post-communiste désormais parfaitement inséré dans la globalisation. Le Président Sarkozy avait annoncé son soutien à Monti avant même sa nomination. La droite italienne cria au complot du «pouvoir fort»; les mesures financières très dures introduites par le gouvernement Monti pour respecter les critères de la zone euro nourrirent l'euro-scepticisme d'une partie de l'opinion publique. Dans le passé, la plupart des Italiens voyaient l'Union Européenne comme une ressource pour réformer leur système politique; dorénavant, à tort ou à raison, l'UE était vue par de larges pans de l'opinion comme une entité qui rendait l'Italie plus pauvre.

Le couple franco-allemand était la cible principale des critiques italiennes. Un Commissaire français de l'UE est particulièrement détesté en Italie. Pierre Moscovici a été flagellé par le plus important et très pro-européen quotidien italien, le *Corriere della Sera*, comme «un sceptique sur l'Italie, qui considère ses “cousins”

italiens comme des Français mal réussis». On lui reproche d'avoir piétiné les critères économiques de l'UE quand il était Ministre des Finances à Paris et de les appliquer à présent avec rigueur à l'Italie.

La troisième question qui divise l'Italie et la France est celle de l'immigration massive et illégale. Le territoire de l'Italie du Sud, en particulier l'île de Lampedusa et la Sicile, est particulièrement vulnérable à l'immigration illégale provenant de l'Afrique par la mer. En 2016, 181.436 personnes ont débarqué en Italie, l'année suivante 119.247. Même le gouvernement de gauche comprenait que la situation était insoutenable. Le Ministre de l'Intérieur de l'époque, l'ancien communiste Marco Minniti, inaugura une politique d'accords avec les autorités de la Libye et fit baisser considérablement le nombre d'arrivées. Son successeur dans le gouvernement souverainiste, Matteo Salvini, a proclamé la fermeture totale des ports italiens aux immigrants illégaux. Le 12 juin 2018, le porte-parole du mouvement La République en Marche, Gabriel Attal, exprima son dégoût – «Ce que je pense, c'est que la position, la ligne du gouvernement italien, est à vomir» – et le Président dénonça en Conseil des Ministres «la part de cynisme et d'irresponsabilité du gouvernement italien», ce qui apparut en Italie comme une manifestation d'hypocrisie et d'arrogance, alors que la France fermait sa frontière et que la police française était intervenue au moins deux fois en territoire italien, violant la souveraineté, pour fouiller et contrôler des migrants.

Enfin, il y a les questions économiques bilatérales. La France et l'Italie sont de grands partenaires: en 2017, les échanges commerciaux entre les deux pays ont atteint le montant record de 76,5 milliards d'euros avec un équilibre favorable à l'Italie, laquelle est le troisième importateur de la France avec 35,1 milliards et le troisième exportateur en France avec 41,4 milliards. Mais depuis la fin du siècle dernier, de grandes compagnies françaises ont mené une campagne d'achat des groupes italiens, particulièrement dans les domaines financiers, de la mode, vinicole et alimentaire. Les investissements français en Italie s'élèvent à 101,5 milliards d'euros, presque le double des investissements italiens en France: 1.925 entreprises italiennes, avec plus de 254.000 ouvriers, sont contrôlées par des propriétaires français. Seuls les États-Unis et l'Allemagne réalisent des investissements un peu plus importants.

Depuis 2006, une des plus grandes banques italiennes, la Banca Nazionale del Lavoro, est sous le contrôle de BNP Paribas; une autre, Unicredit, a pour Administrateur Délégué le français Jean-Pierre Moustier. Un autre français, Philippe Donnet, est l'Administrateur Délégué de Gruppo Generali, la plus grande compagnie d'assurance en Italie et la troisième en Europe.

En Italie, on a l'impression que les gouvernements français sont prêts à s'opposer à des acquisitions italiennes et on donne l'exemple récent des Chantiers de l'Atlantique. Contre l'accord signé le 2 février 2018 par l'Italien Fincantieri pour l'acquisition du 50% du capital des Chantiers, les gouvernements de Paris et de Berlin ont soumis une requête à la Commission Européenne demandant de vérifier s'il y a une violation des règles sur la concurrence, ce qui avait déjà été exclu pendant les négociations. En Italie, on suspecte une mesure de représailles contre les positions politiques italiennes, et en particulier les hésitations du gouvernement italien sur la ligne grande vitesse Turin-Lyon. Pour sa part, Berlin a tout son intérêt à saboter l'opération, étant donné que l'Allemand Meyer Werft est le premier concurrent de Fincantieri dans le secteur des navires de croisière. Considérant que l'opération Fincantieri est susceptible de développements dans le domaine militaire, l'opposition française jette un doute sur la volonté réelle de Paris de construire l'Europe de la défense. Il y a trois semaines, le gouvernement français a bloqué la fusion entre Fiat Chrysler et Renault; le Président du Patronat italien a commenté: «Il faut être cohérents et exemplaires. Si on veut faire les européens, on ne peut devenir nationalistes quand les entreprises italiennes arrivent dans un autre Pays».

À ces nombreux dossiers divisant Rome et Paris, il faut ajouter l'évolution, ou peut-être la révolution, du cadre politique dans les deux Pays. Dans l'hexagone comme dans la péninsule, les partis traditionnels sont entrés en crise. En France, le parti socialiste est réduit à peu de chose et les gaullistes ont également perdu leur primauté sur la droite. Parallèlement, en Italie, le parti de la droite modérée de Berlusconi est lui aussi en pleine déconfiture et la gauche a réalisé le score le plus bas de son histoire. Les partis traditionnels ont été remplacés au pouvoir par des forces différentes. En France, c'est le nouveau parti du Président Macron qui gouverne, grâce au système électoral mais avec moins de 30% des suffrages: aux élections européennes il a été surpassé par le

mouvement de Marine Le Pen. Dans les mêmes élections en Italie, les partis souverainistes ont obtenu presque 60% des votes et le gouvernement est formé par deux partis souverainistes et populistes, la Ligue et le Mouvement 5 étoiles.

En premier lieu, cette situation a déterminé l'abandon du projet d'un «traité du Quirinale» entre l'Italie et la France, un peu sur le modèle du traité franco-allemand de l'Élysée de 1963, présenté en septembre 2017 par le Président Macron et le Premier Ministre Paolo Gentiloni. Le remplacement du gouvernement de centre-gauche par le gouvernement souverainiste et populiste rendait le projet irréalisable. Au cours du premier semestre de l'année 2019, des affrontements sérieux entre les deux Pays ont eu lieu. Le Président Macron apparaît comme le chef de file d'un européisme plus avancé; le vice-Président du Conseil italien et chef de la Ligue Matteo Salvini est un des principaux leaders souverainistes. Ce dernier a déclaré qu'il était proche des Français, qui «vivent en France avec un très mauvais gouvernement et un très mauvais Président de la République»; Macron a répondu que les critiques des dirigeants italiens n'avaient «aucun intérêt» et que «le peuple italien est notre ami et mérite des dirigeants à la hauteur de son histoire»; il a également condamné la «lèpre souverainiste».

L'autre Vice-Premier Ministre italien et chef du Mouvement 5 étoiles Luigi Di Maio est allé encore plus loin, accusant la France «d'appauvrir l'Afrique» et de pousser les migrants à rejoindre l'Europe par sa politique de «colonisation». Il a également rencontré un des porte-parole des gilets jaunes. L'Ambassadrice d'Italie en France a été convoquée au ministère français des Affaires Étrangères et, le 7 février 2019, l'Ambassadeur de France en Italie a été rappelé pour consultations.

La crise a été surmontée par des contacts directs entre le Président Macron et le Président de la République italienne Sergio Mattarella, invité à se rendre en visite en France les 1^{er} et 2 mai. Mais les problèmes restent tous sur la table et les deux Pays ont des difficultés à poursuivre leurs projets politiques divergents. Le Président Macron a esquissé une ambitieuse politique de nouvel élan européen qui ne trouve pas un soutien suffisant parmi les Pays membres de l'UE, à commencer par celui d'une Allemagne affaiblie. Les souverainistes italiens risquent de ne pas trouver d'alliés pour promouvoir leur politique et d'être marginalisés par

un accord entre les familles politiques traditionnelles – populaires, socialistes et libéraux ou verts.

En conclusion, je voudrais délaissier les questions contingentes pour concentrer mon attention sur des facteurs sur le plus long terme. Dans deux documents stratégiques, on trouve un signe de la différence de perspective et d'ambition des deux Pays. Le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* 2013 réaffirme fortement le concept d'intérêt national et proclame que la France est «une puissance européenne au rayonnement global». Dans le livre blanc *Per la sicurezza internazionale e la difesa* de 2015, il y a des nuances différentes. On y perçoit la vulnérabilité de l'Italie, qui est «influencée» très fortement par la situation globale et doit être «réaliste» sur ses possibilités d'action limitées.

À l'Italie on a appliqué la catégorie de Puissance moyenne. Que devrait être une Puissance moyenne ? Un État qui joue un rôle important dans sa région géopolitique, capable d'influer sur le cours des événements à son avantage et de s'opposer aux développements contraires à ses intérêts, de diriger dans sa région les politiques des organisations internationales auxquelles il appartient et de faire face même seul aux défis et menaces de dimensions moyennes. L'Italie remplit ces conditions seulement partiellement. Mais la France elle aussi rencontre des difficultés croissantes à mener une grande politique. Ainsi, l'axe franco-allemand a perdu de sa vigueur et les interventions militaires de Paris dans l'Afrique francophone, comme l'opération *Barkhane*, ont été rendues possibles par les soutiens américain et britannique.

Je voudrais dire quelques mots sur les aspects culturels. Au niveau de la culture de masse, en Italie, le français a été remplacé par un anglais abâtardi par l'américain tandis que l'Espagne remplace l'Italie dans le «tropisme méditerranéen» des Français. En revanche, il est sûr que dans les milieux plus cultivés les relations culturelles entre les deux Pays restent très fortes. Je citerai pour l'illustrer deux cas significatifs auxquels j'ai apporté ma contribution. Un diplomate et essayiste italien, Maurizio Serra, membre correspondant de votre académie, a obtenu en 2011 le Prix Goncourt de la biographie pour son volume *Malaparte, vie et légendes*; l'édition italienne a été distinguée par le Prix *Acqui Storia* en 2013, duquel je suis membre du jury. Le même prix a

été décerné en 2017 à l'historien français Hubert Heyriès pour son livre *Italia 1866. Storia di una guerra perduta e vinta*.

Cependant, il faut reconnaître que l'attraction culturelle sincère qui existe entre les deux Pays n'est pas toujours suffisante pour briser certains stéréotypes. Dans l'imaginaire des Italiens, la France est phare de la civilisation mais aussi nation arrogante. Berceau de la civilisation mais nation encore mineure, telle est la perception que les Français ont de l'Italie. Les gouvernements italiens ont toujours été sceptiques à l'égard de l'europhisme français, trouvant que Paris identifie trop étroitement les intérêts de l'UE avec ceux de la France.

Je voudrais conclure sur une bonne nouvelle. En 1972, à l'initiative de deux historiens renommés, Jean-Baptiste Duroselle et Enrico Serra, fut constitué un Comité franco-italien d'études historiques, lequel organisa de nombreux colloques et publia plusieurs livres, mais qui entra en sommeil depuis le milieu des années 1990. On vient d'initier le projet de relancer le Comité, auquel je participerai. Une meilleure connaissance de l'histoire sous tous ses aspects et la compréhension des motivations de l'autre peuvent apporter une contribution aux bonnes relations politiques et diplomatiques, si les politiciens sont prêts à écouter les leçons de Clio, qui ne sont certainement pas univoques mais s'élèvent toutefois au-dessus de la médiocrité quotidienne.

A novanta anni dal Patto Briand – Kellogg (1928-2018)

di ALESSANDRO DUCE

***Abstract** – The Briand-Kellogg Pact was an instrument to find peace in the relations between the States. It was written after the tragic experience of the First World War. The Pact strengthened the League of Nations, but the League did not have the instruments to maintain the peace between nations. It was a declamatory diplomacy. The creation of the UN was another step for a more effective institution that could promote peace. Nevertheless, even after the Second World War the violence is still present in the international relations and even the atomic era did not stop the violence around the world. Even so there are some improvements in the international relations. The challenge launched by the Briand-Kellogg Pact is still alive and it is an important prospective for the future.*

L'accordo franco-statunitense del 1928 induce ad una riflessione sul tema della pace tanto attuale allora come è ancora oggi. L'inadeguata pacificazione internazionale mentre denuncia gli scarsi risultati conseguiti non può ignorare i tentativi compiuti e ancor meno le mutate condizioni della sicurezza preventiva. Il Patto costituisce una dichiarazione solenne bilaterale che impegna i popoli e non solo i governi dei due Paesi firmatari; condanna il ricorso alla guerra per regolare controversie internazionali. Sotto questo profilo c'è la certezza di poter risolvere ogni conflitto interstatale con mezzi pacifici ricorrendo a trattative, mediazioni e arbitrati. È un trattato aperto cioè "tutte le altre Potenze del mondo" sono invitate ad aderire; c'è l'evidente intenzione di farne uno strumento di pace di carattere universale ed "eterno". Di fatto è dichiarata "guerra alla guerra" e quest'ultima è considerata "fuori-legge". Anche se non c'è un esplicito riferimento rimane il diritto all'autodifesa da parte di uno Stato aggredito; al tempo stesso il Patto risulta rafforzativo di quello della Società delle Nazioni (SDN) che prevede obiettivi analoghi per assicurare con la cooperazione la pace e la sicurezza. È significativa l'adesione al Patto degli USA che mentre non hanno aderito alla SDN, ora sono promotori

di questa nuova iniziativa. È bene tuttavia non dimenticare che il Patto non prevede eventuali azioni contro gli aggressori e quindi non impegna in eventuali azioni per la difesa della pace il governo di Washington; ciò non toglie che quest'ultima affermi, in questa circostanza, con solennità di voler operare per un ordine pacifico mondiale. Oltre a questa adesione il Patto sarà sottoscritto da una cinquantina di Paesi. Fra essi anche l'URSS non ancora membro della SDN; Mosca non si sottrae a questo appello ma fa precedere l'adesione da un accordo di sicurezza regionale predisposto dal Protocollo Litvinov. Questa scelta conferma la tendenza difensiva sovietica dopo la conclusione della guerra civile e la volontà di "edificare il socialismo in un solo Paese" per farne un modello anche per altri. Litvinov opera per la stabilizzazione dell'area confinaria russa, ignora, a tal fine, la disastrosa conclusione del conflitto con i polacchi (Pace di Riga, 1922); evita le tentazioni del pacifismo astratto e imbecca la strada degli accordi di sicurezza bilaterali e multilaterali; non si sottrae al confronto sui debiti di guerra e della Rivoluzione d'ottobre; mette in luce, in più occasioni, la disponibilità di Mosca a sedere al tavolo del disarmo anche se, in attesa di positivi sviluppi, non esita a sviluppare le proprie difese militari. Il Protocollo, espressione di una primaria esigenza di sicurezza regionale, anticipa l'adesione al Patto Briand-Kellogg e sotto questo profilo induce altri Stati a rompere gli indugi e a sottoscriverlo. C'è anche da osservare che il Protocollo e il Patto rappresentano due passi preliminari sovietici dell'ingresso (1934) nella SDN dovuti fra l'altro anche all'evoluzione della politica tedesca dopo il 1933.

L'adesione a questo "manifesto per la pace" degli USA e dell'URSS costituisce un elemento importante, tanto più evidenziato dalla loro assenza fra i membri dello SDN. Ciò non toglie che il Patto finisca per essere più simbolico che concreto: si può parlare, a proposito, di "diplomazia declaratoria". Perché? Non precisa il dovere d'intervenire contro eventuali aggressori, non affronta il problema del disarmo (quello tedesco doveva rappresentare un primo passo), non esplicita un eventuale *casus foederis*. Il disarmo collettivo è più difficile da conseguire rispetto a quello morale anche se al primo, in via teorica, i firmatari non intendono rinunciare; questa disponibilità a ridurre gli armamenti con accordi generali e specifici controlli, risulta essere un'aspirazione morale piuttosto che un impegno politico.

Quest'obiettivo, tanto importante quanto oneroso, rimane a carico dei singoli Stati nel quadro delle iniziative dello SDN che non intende ignorare il problema. Ciò nonostante, per diverse ragioni, il periodo postbellico sarà caratterizzato non da una "progressiva sicurezza collettiva" ma da una crescente "insicurezza generale" accentuata anche dalle politiche revisioniste nippo-italo-tedesche.

Senza negarne l'importanza emerge un pacifismo acritico, limitato, che non comporta obblighi specifici per i firmatari; è comunque indubbio che il documento, al di là del suo astrattismo, vuole evidenziare l'illegalità della guerra e affermare un "nuovo standard morale" fra i popoli. La carica di finzione pacifista che il Patto contiene non la priva di forza morale, anche se sembra ignorare la complessità del quadro postbellico europeo e mondiale.

Il Patto lascia in ombra anche le piccole e medie Potenze delle quali si auspica l'adesione a un testo predisposto e sottoscritto da Parigi e Washington. Queste ultime assurgono ad un ruolo primario grazie al quale appare necessario il loro consenso sia per mantenere lo *status quo* che per modificarlo. Pur con queste evidenti carenze, si vuole, coerenti con lo Statuto della Società delle Nazioni, affermare che sono individuabili le responsabilità di un conflitto; c'è inoltre l'intenzione di capovolgere un convincimento radicato inaccettabile dopo il 1° conflitto mondiale: la pace è anomala mentre la guerra è necessaria! Si tratta di convincimenti nuovi dettati dall'impatto dell'inutile strage che non ha, in quegli anni, analoghi precedenti storici né sul piano militare, né su quello civile, né sul coinvolgimento degli apparati economici-industriali. Questa nuova percezione dell'ordine mondiale può essere riassunta con uno slogan sintetico ma indicativo: la pace fra gli Stati di popoli è possibile!

In questo esame e nei rimedi suggeriti resta assente la questione economica; ciò appare tanto più sorprendente in quanto il Patto viene sottoscritto poco prima della crisi economico-finanziaria degli anni '29-'30 che avrà conseguenze devastanti anche sull'ordine politico mondiale. Alle precedenti carenze e all'insicurezza collettiva del periodo si assocerà, in pochi mesi, la devastante tempesta economica che non troverà adeguati rimedi concordati fra gli Stati. Ne soffriranno l'economia dei singoli Paesi, lo sviluppo del commercio internazionale, il volume degli investimenti e la loro distribuzione. Il Giappone, l'Italia e la Germania avviano durante

questa emergenza azioni revisioniste, di contestazione ed espansive sia nei confronti dell'equilibrio europeo e asiatico sia con l'abbandono dello SDN e indirettamente del Patto Briand-Kellogg.

Dopo il secondo conflitto mondiale (1937-1945), l'ONU ri-afferma la necessità della cooperazione fra gli Stati per assicurare la sicurezza e la pace; compie anche passi concreti per superare le più evidenti carenze dello SDN. Il nuovo ordine pacifico deve essere garantito dalle grandi Potenze; esse mentre detengono un esclusivo potere di veto nel Consiglio di Sicurezza (CDS) escludono, almeno in teoria, l'eventualità di una guerra fra loro; a Yalta è "scoppiata la pace". Questo nuovo e impreveduto equilibrio post-bellico deve far fronte ad altre emergenze: i conflitti generati dalla decolonizzazione e lo sviluppo degli armamenti atomici e nucleari.

La fine degli imperi coloniali genera una terribile spirale di tensioni e di conflitti che vedono anche opposte valutazioni delle potenze maggiori (guerra civile cinese, penisola indocinese, Medio Oriente, Indonesia, Cuba, ecc.).

A questi fenomeni, che pur gravi, non aprono le porte a conflitti diretti fra i "cinque grandi", s'affianca l'imprevista corsa agli armamenti atomico-nucleari e ai mezzi per il loro utilizzo.

Il fenomeno è di tale rilievo che, nel giro di pochi decenni, i maggiori attori nucleari dispongono di tali risorse distruttive che potrebbero nel caso di un loro impiego mettere in dubbio la sopravvivenza della stessa umanità. Ciò porta a responsabili e indispensabili riflessioni: nessuno può essere certo di vincere o di uscire vivo da un tale confronto; l'affermazione dei sistemi antagonisti socio-economici va perseguita con mezzi pacifici e cioè con lo sviluppo interno; la potenza militare acquisita nel settore nucleare è enorme ma non è utilizzabile.

Si apre uno scenario nuovo nei rapporti di forze e nelle valutazioni strategiche: si è creato un equilibrio fra "grandi impotenze"; al tempo stesso se prima si pensava che la pace fosse possibile ora si è convinti che la "guerra è impossibile".

Questi mutamenti nelle valutazioni dei maggiori Stati nucleari non impediscono, nonostante i trattati sulla non proliferazione che altri Paesi accedano a questi armamenti (India, Pakistan, Corea del Nord, Israele) o dispongano delle conoscenze e delle tecnologie per acquisirle. Tanto meno sono in grado di scongiurare i numerosi conflitti che insanguinano diversi continenti; secondo

valutazioni dell'ONU le guerre scoppiate fra il 1945 e il 2010 hanno provocato non meno di 25 milioni di vittime; si tratta di un numero molto elevato anche se conteggiato su un arco di tempo di oltre mezzo secolo! Nella realtà atomico-nucleare nella quale tutti i bersagli, compresi quelli civili, sono leciti "la sconfitta e la vittoria" perdono ogni significato; la sicurezza è affidata alla speranza estrema della deterrenza più o meno flessibile. Questo confronto induce le maggiori potenze a imboccare la strada della riduzione degli armamenti nucleari, a impedirne la diffusione e a fare ogni sforzo per evitare "conflitti fra di loro per errore". Né minore importanza, a questo fine, ricoprono i trattati per sottrarre lo spazio extraatmosferico e la luna alla colonizzazione e alla militarizzazione (1967 e 1979). Dal 1963 prendono corpo numerosi accordi promossi dagli USA, dall'URSS, dal Regno Unito e sottoscritti da numerosi Stati per contenere gli armamenti o escluderne la produzione (esperimenti nucleari, armi biologiche, limitazioni dei sistemi missilistici antibalistici, e delle armi offensive strategiche SALT I, eliminazione dei missili a raggio intermedio, riduzione armamenti strategici START I e II, SORT) con le più recenti intese fra USA e Russia (New START, 2010) sono definiti nuovi limiti per il possesso, da parte di ciascun Paese, di testate nucleari, da 2200 a 1500 di missili balistici e di altri vettori da 1600 a 800. A questo proposito occorre fare chiarezza: la riduzione di queste risorse offensive è senz'altro positiva ma non risolutiva del problema del disarmo nucleare.

Le maggiori Potenze hanno tagliato le "eccedenze" cioè strumenti inutili e costosi in quanto non risolutivi nel caso di uno scontro militare. Le forze assicurate ad entrambe restano di tale rilevanza che potrebbero non solo distruggere l'avversario ma colpire obiettivi in tutto il pianeta. Il cammino compiuto è significativo ma al tempo stesso equivoco in quanto la capacità distruttiva delle due Potenze resta totale sia a livello continentale che planetario; a ciò si può aggiungere il possesso di altri strumenti bellici di annientamento di massa (armi chimiche, batteriologiche, radiologiche, mine antiuomo, munizioni esplosive, ecc.).

La pacifica convivenza e un'etica di fraternità non devono essere basate sulla deterrenza e sulla minaccia di reciproca distruzione. Dialogo, fiducia, responsabilità devono sostituire la paura reciproca se si vuole imboccare la strada del "disarmo nucleare totale".

A questo proposito, dopo i lavori preparatori di una conferenza internazionale promossa in ambito ONU, un gruppo di Stati ha definito un trattato per la messa a bando di tutte le armi nucleari; a oggi lo hanno sottoscritto numerose piccole e medie Potenze mentre non vi hanno aderito le maggiori. In sostanza la consapevolezza dei pericoli esistenti ha generato, per questi armamenti, la razionalizzazione della deterrenza a livelli più bassi ma non ha aperto le porte al disarmo: la pace resta armata.

La teoria dell'“impossibilità della guerra” non ha generato né il disarmo generale, né un ordine internazionale pacifico, né una civile convivenza globale. Mentre si proclama a gran voce che “la guerra è fuori legge” si assiste ad una miriade di conflitti locali e regionali; raramente essi coinvolgono gli Stati in quanto hanno origine, pur con le dovute eccezioni (conflitto anglo-argentino per le isole Falkland), da altri fattori. Si tratta di tensioni postcoloniali, etniche, religiose, economiche (embargo, dazi, tariffe, ecc.), di tribalismi, di rivendicazioni territoriali o di città le cui motivazioni risalgono a secoli o millenni precedenti. Spesso questi contrasti, nati da contrapposizioni in aree circoscritte, si allargano coinvolgendo altre popolazioni e territori più estesi non di rado appartenenti a più Stati.

Si affacciano inoltre nuove iniziative che utilizzano strumenti tecnologicamente avanzati e introducono minacce, deterrenze e reazioni ignote nei decenni passati: le guerre cibernetiche. Mentre scompaiono le dichiarazioni di guerra fra gli Stati e si moltiplicano i conflitti d'altra natura, è nata una nuova figura d'intervento: la guerra umanitaria. Azioni militari unilaterali o multilaterali sono giustificate da drammatiche situazioni alle quali si vuole porre fine per il bene di una collettività (Cuba nel 1898, Somalia, Bosnia, Kosovo, Libia, ecc.). Le motivazioni invocate appaiono spesso univoche, evasive, a volte strumentali cioè non disgiunte da interessi specifici.

Dietro alla parola pace si celano spesso ambiguità e ipocrisie anche quando si invocano tutele collettive contro violazioni di diritti umani fondamentali.

Dopo novanta anni dal Patto Briand-Kellogg (1928) un ordine pacifico internazionale è auspicato ma esso rimane instabile, settoriale e armato; né hanno modificato questo quadro le disponibilità ripetute e assicurate di voler risolvere i conflitti senza l'uso della

forza con trattative, mediazioni e arbitrati. Se la guerra è vecchia come l'umanità, è innegabile che la pace possibile sia un'invenzione moderna suggerita dalla drammatica esperienza di due conflitti mondiali e dalla disponibilità degli armamenti nucleari. La stessa globalizzazione, con la nascita di una nuova comunità mondiale più transnazionale di quelle precedenti, ha contribuito allo sviluppo di rapporti nuovi e costruttivi: ha inoltre creato nuove occasioni di contrasti e di tensioni e squilibri economico-sociali con il progressivo indebolimento di diverse istituzioni statuali. La sfida lanciata dal Patto Briand-Kellogg, pur astratta e moralista, mantiene una sua validità innegabile; gli scorsi risultati raggiunti non ne negano l'importanza e il valore progettuale. Guerra e pace sono opera dell'uomo e pertanto possibili. Sotto questo profilo è bene mantenere aperte le porte ai progetti utopici, alle speranze e all'ottimismo.

Bibliografia

- E. Anchieri, *Il sistema diplomatico europeo. 1814-1939*, Milano, 1977.
- D.H. Aldcroft, *Da Versailles a Wall Street, 1919-1939*, Milano, 1983.
- A.P. Adamthwaite, *The Lost Peace. International Relations in Europe. 1919-1939*, London 1980.
- D. Artaud, *La question des dettes interalliées et la reconstruction de l'Europe. 1917-1929*, Lille-Paris 1978.
- J. Bariety (a cura di), *Briand, la Società des Nations et l'Europe. 1922-1932*, Strasbourg, 2007.
- G.A. Craig, George A.L., *Zwischen Krieg und Frieden*, München, 1984.
- E. Di Nolfo, *Storia delle relazioni internazionali. 1918-1999*, Roma-Bari, 2000.
- A. Duce, *Storia della politica internazionale. 1917-1957*, Roma, 2009.
- J.B. Duroselle, *Storia diplomatica dal 1919 ai nostri giorni*, Milano, 1998.
- A. Elisha, *Aristide Briand, la paix mondiale et l'union europeenne*, Saint-Hilaire-de-Riez, 2003.
- L.E. Ellis, *Republican Foreign Policy 1921-1933*, New Brunswick, 1968.
- R.H. Ferrel, *Peace in Their Time: The Origins of the Kellogg-Briand Pact*, Olney, MD 1952.

- R. Girault R. Frank, *Turbolente Europe et nouveaux mondes 1914-1941*, Paris, 1988.
- G. Gorodetsky (ed), *Soviet Foreign Policy 1917-1991. A Retrospective*, London, 1994.
- J. Jacobson, *Locarno Diplomacy. Germany and the West 1925-1929*, Princenton, 1972.
- F. Knipping, *Deutschland, Frankreich und das Ende der Locarno-Aera. 1928-1931*, München, 1987.
- B. Kupfer, *Lexicon der Nobelpreisträger*, Düsseldorf, 2001.
- W. Loth, *Geschichte Frankreichs im 20. Jahrhundert*, Frankfurt am Mein, 1992.
- E.C. Luck, *Mixed Messages: American politics and international Organization 1919-1999*, Washington D.C., 1999.
- S. Marks, *The Illusion of Peace. International Relations in Europe 1818-1933*, London, 1976.
- C. Meneguzzi Rostagni, *Politica di potenza e cooperazione*, Padova, 2013.
- G.B. Ostrower, *The League of Nations from 1919 to 1929*, New York, 1996.
- M.L. Pereboom, *Democracies at the Turning Point: Britain, France and the End of the Postwar Order 1928-1933*, Bern, 1997.
- S. Pons, *La rivoluzione globale. Storia del comunismo internazionale 1917-1991*, Torino, 2012.
- P. Renouvin, *Le crisi del secolo XX. 1914-1929*, Firenze, 1961.
- B.D. Rhodes, *Unites States Foreign Policy in the Interwar Period, 1918-1941*, Santa Barbara (CA), 2001.
- B. Roscher, *Der Briand-Kellogg-Pakt von 1928*, Baden – Baden, 2004.
- S. Roskill, *Naval Policy Between the Wars*, Vol. II, London, 1976.
- H. Schulze, *Weimar. Deutschland 1917-1933*, Berlin, 1982.
- J.T. Shotwell, *Lessons on Security and Disarmament from the History of the League of Nations*, New York, 1949.
- G. Suarez, *Briand, sa vie, son euvre*, Parigi, 1938-1952.
- A.B. Ulam, *Expansion and Coexistence. The History of Soviet Foreign Policy, 1917-1967*, New York, 1968.
- A. Varsori, *Storia internazionale*, Bologna, 2015.

I fermenti nei Balcani: verso una complicata stabilizzazione?

di STEFANO PILOTTO

***Abstract:** The political stabilization of the Balkan region is compromised by lasting conflicts among the different populations: the local hostilities provoked by the decline of the Ottoman Empire during the whole XIX Century have set up some permanent divisions, which were even increased by the storms of the two world wars during the XX Century. The fall of the Berlin wall, in 1989, instead of improving the situation of south eastern Europe, opened the way to further local wars which destroyed the souls of all the involved nations in the former Yugoslavian countries and in Albania. In 2019 the situation is still very complicate and the expected integration of the Western Balkan countries in the European international organizations is constantly delayed because of lack of progress in the framework of the internal reforms and in the bilateral and multilateral relations. Serbia, Bosnia-Herzegovina, North Macedonia, Montenegro and Albania are looking forward a more fruitful mutual regional cooperation, but each country has to resolve crucial issues with the neighbor countries and with internal secession movements. The international community, since several decades, is acting in a controversial way: pretending to offer a neutral and objective assistance to the concerned Balkan countries, the international community (and especially the western countries) has too often behaved with a double face approach, showing to be quite sensitive to the potential geopolitical and economic advantages that the Balkan region may offer to any powerful foreign diplomacy newly involved in the area.*

La regione balcanica oggi rimane un'area in grande fermento, in armonia con la sua tradizione storica e con gli appellativi di polveriera, che assunse nel corso del XIX e XX secolo. La situazione generale, durante gli ultimi anni, è stata caratterizzata da una serie di problemi locali, che hanno compromesso uno sviluppo cristallino e convincente dei paesi della regione, nonché la loro rapida integrazione in seno all'Unione Europea. Se, tuttavia, l'evoluzione storica della regione balcanica in epoca contemporanea si trova certamente alla base delle difficoltà attuali, vi è che la condotta adottata dalla comunità internazionale non è sempre stata scevra

di errori voluti o inconsapevoli e ciò non ha giovato alla stabilizzazione dell'area medesima.

L'evoluzione storica della regione balcanica è alla base delle difficoltà attuali

Nel corso degli anni successivi alla Rivoluzione Francese i nuovi valori non tardarono a penetrare in seno alle popolazioni balcaniche, specialmente nel corso dei primi anni del XIX secolo, quando Napoleone Bonaparte creò le Province Illiriche, che dalla Carinzia si stesero fino alla Dalmazia, abbracciando la Carniola, l'Istria, il Quarnero e la Dalmazia medesima. I valori, la cultura ed i principi politici presenti nell'animo dei soldati della *Grande Armée* napoleonica entrarono anche, seppur con difficoltà, in seno ai territori dell'Impero Ottomano e trovarono orecchie sensibili soprattutto presso le popolazioni cristiane che vivevano all'interno dell'Impero Ottomano stesso¹. Tali valori, fondati su un maggiore rispetto dei diritti del cittadino, sull'esistenza di codici scritti e chiari, sulla nozione di compartecipazione del popolo, attraverso i suoi rappresentanti, alla gestione del potere, sulla scoperta della Nazione come elemento unificante per ottenere l'indipendenza crearono i presupposti per la nascita di insurrezioni popolari contro il Sultano e contro la Sublime Porta. Tali idee, infatti, furono all'origine delle numerose insurrezioni che si produssero nella regione balcanica durante tutto l'arco del XIX secolo: furono insurrezioni di carattere nazionale e religioso, aventi come obiettivo la caduta dell'Impero Ottomano e la nascita di nuovi stati nazionali indipendenti nell'area². Con ondate insurrezionali successive, i popoli balcanici, infatti, raggiunsero il loro obiettivo di provocare la

¹ Il libro più illuminante in tal senso è certamente quello scritto da Ivo Andrić (Premio Nobel per la letteratura nel 1961), *La Cronaca di Travnik*, Milano, 2002, nel quale egli descrisse perfettamente come le nuove idee francesi entrarono lentamente in seno all'Impero Ottomano, fino alla cittadina di Travnik, piccola città nella parte interna della Bosnia-Erzegovina e città natale di Ivo Andrić, fin dall'inizio del XIX secolo.

² La prima insurrezione di rilievo fu quella lanciata nel 1804 da Đorđe Petrović, detto Karadorde, o Giorgio il Nero, che sarebbe diventato il capostipite della dinastia reale serba dei Karadordević. Tale insurrezione durò fino al 1813 e fu soppressa nel sangue dall'Impero Ottomano, ma rappresentò la scintilla

caduta della sovranità ottomana sulla regione, ma non riuscirono a colmare in modo avveduto il vuoto lasciato dal declino della Sublime Porta. Si trattò, essenzialmente, della lotta fra le popolazioni cristiano-ortodosse (romeni, bulgari, serbi, croati, montenegrini, macedoni ed anche alcuni albanesi) contro il mondo islamico ottomano. In queste lotte, soprattutto nel corso della seconda metà del XIX secolo, intervennero più o meno direttamente le grandi potenze europee, in particolare i paesi appartenenti alla lega dei Tre Imperatori, cioè la Russia, l'Austria-Ungheria e la Germania dopo il 1871. I nuovi paesi sorti dopo il Trattato di Santo Stefano (3 marzo 1878), corretto dal Trattato di Berlino (13 luglio 1878), furono la Serbia, la Romania e il Montenegro, ma le inquietudini delle popolazioni balcaniche condussero a nuovi disordini e conflitti, provocati appositamente sia per approfittare del declino dell'Impero Ottomano, sia per ridimensionare le eventuali ambizioni egemoniche dei paesi vicini. Le guerre balcaniche del 1912-1913, in particolare, furono provocate da tali cause e furono composte dal fondamentale Trattato di Bucarest (10 agosto 1913), che rappresentò uno dei punti di partenza per la stabilità della regione balcanica in epoca contemporanea. Ma le due guerre mondiali sconvolsero gli equilibri stabiliti a Bucarest nel 1913, devastarono i territori balcanici con lunghe e spietate operazioni militari, dopo che la Prima Guerra Mondiale era stata provocata proprio da una crisi scoppiata nel cuore dei Balcani, a Sarajevo. Alla fine del primo conflitto mondiale vennero modificate sostanzialmente le frontiere, in seguito al crollo di quattro imperi, e sorsero nuovi paesi nella regione balcanica, che cercarono di legarsi principalmente alla Francia, nel periodo fra le due guerre, per garantire la propria sicurezza ed il rispetto delle decisioni prese in sede di trattati di pace: fu il periodo della Piccola Intesa. I fragili equilibri definiti dai trattati del 1919-1920, tuttavia, vennero travolti dalle ambizioni revisioniste di alcuni paesi europei, in un periodo in cui gli ideali autoritari sembrarono prevalere sui sistemi liberali e democratici. Anche nel corso della Seconda Guerra Mondiale la regione balcanica fu teatro di aspri combattimenti, di invasioni, di azioni di guerriglia, di esodi e di stermini indescrivibili. Ciò incise

decisiva che avrebbe ispirato la seconda insurrezione serba, quella del 1815, la quale avrebbe condotto alla prima autonomia della Serbia.

profondamente nell'animo delle popolazioni locali, provate da insanabili rivalità ideologiche, da acerrime competizioni nazionali e geografiche, da violente lotte contro eserciti stranieri e da profonde dispute intestine. Il socialismo reale, dopo la Seconda Guerra Mondiale e durante la Guerra Fredda, avvolse i Paesi balcanici e le loro popolazioni, pur nelle differenze concettuali e dottrinali che interessarono le singole culture locali. Più di quarant'anni di collettivismo e di economia pubblica pianificata offrirono, certo, stabilità politica ma non favorirono in modo eclatante né lo sviluppo né la prosperità dei popoli. Quando, trent'anni or sono, cadde il Muro di Berlino, crollarono i regimi comunisti e la regione balcanica piombò nuovamente nel caos, preda dell'incertezza fra transizione convinta verso la democrazia liberale e compromessi più o meno manifesti con la nostalgia del sistema socialista. Ancora una volta le diplomazie ed i governi furono incapaci di colmare in modo soddisfacente i vuoti prodotti dalla scomparsa del socialismo reale e dalla transizione politica verso la democrazia. Il trionfo del diritto all'autodeterminazione dei popoli condusse le popolazioni della Jugoslavia a cercare la disintegrazione statale, a beneficio della secessione e dell'indipendenza: tale processo fu dolorosissimo e si sviluppò non solo sulla base delle rivalità odierne, ma anche su quanto lasciarono negli animi i conflitti del passato, specialmente quelli inerenti alla Seconda Guerra Mondiale³. Gli

³ Singolare è la latente e profonda rivalità fra serbi e croati, non solo in relazione all'assassinio di Re Alessandro Karadordevič nel 1934 per mano di un estremista collegato alla causa croata, ma anche in relazione alle terribili lotte intestine fra ustascia croati e cetnici serbi in Jugoslavia durante la Seconda Guerra Mondiale. Il campo di prigionia e morte di Jasenovac, in Croazia, vicino alla frontiera con la Serbia, è il simbolo di tale profonda inimicizia fra Serbi e Croati, in quanto rappresenta ciò che resta del campo di prigionia gestito dagli ustascia croati durante la Seconda Guerra Mondiale e nel quale perirono circa 700.000 serbi (a detta dei serbi). Monumento al dolore e alla lacerante memoria dei Balcani, il campo di Jasenovac è oggi aperto alle visite e offre un centro di documentazione che riporta dati croati molto diversi da quelli diffusi dai serbi (si comunica, ad esempio, che il numero totale dei morti nel campo di Jasenovac fu di 81.998, di cui 46.685 serbi). Il monumento con il fiore di Bogdan Bogdanović, che accoglie i visitatori del campo di Jasenovac, è un capolavoro dedicato alla pace e alla riconciliazione, ma questi obiettivi ancora faticano a trovare spazio negli animi e dei serbi e dei croati. Da parte croata, nella fortezza di Knin (l'antica Tenin veneziana), centro principale della regione croata di frontiera della Krajina, è presentata con grande dovizia di documenti e fotografie la celebre Operazione Oluja (Operazione Tempesta), condotta

incubi, i fantasmi, le ossessioni dei secoli precedenti si manifestarono con la velocità della luce e posero le basi per ulteriori, tragici eccidi fomentati dall'odio che si era consolidato durante i secoli. I ponti⁴ vennero distrutti ed i fiumi dei Balcani tornarono a rappresentare in modo inequivocabile la linea di demarcazione

dalle truppe croate all'inizio di agosto 1995, che permise a Zagabria di riconquistare la regione della Krajna, dopo quattro anni di controllo serbo. Ma si dimentica che l'Operazione Oluja fu al centro di grandi dibattiti, in quanto colpì duramente, nella logica di una incontrollabile vendetta, la popolazione e la presenza culturale serba nella regione, presenza che da secoli si era insediata in quelle terre per aiutare l'Impero d'Austria a contenere la minacciosa avanzata dell'Impero Ottomano da meridione. La città di Vukovar, in Slavonia, è un altro simbolo dell'inimicizia (talvolta odio) esistente fra croati e serbi. Conquistata dai serbi nel 1991, all'inizio della guerra derivata dalla secessione di Slovenia e Croazia dalla Jugoslavia, Vukovar fu teatro di tragici atti di violenza etnica. La popolazione di Vukovar era composta non solo da croati, ma anche da molti serbi, per i medesimi motivi legati alla storia della Krajna. La popolazione croata di Vukovar venne colpita duramente dalle forze militari e paramilitari serbe nel 1991 e solo alla fine della guerra, nel 1995, la città venne resa dai serbi alla Croazia. Un museo sulla guerra, che i croati hanno volutamente chiamato della "guerra per la terra di casa", offre immagini agghiaccianti sulle operazioni militari di quegli anni e costituisce un'ulteriore ragione di conflitto fra serbi e croati oggi.

⁴ Il significato del "ponte" nei Balcani fu espresso magistralmente da Ivo Andrić nel suo libro più famoso, *Il ponte sulla Drina*. Ricordando il celeberrimo ponte costruito dal pascià ottomano Mehmet Pascià Sokolović alla fine del XVI secolo a Višegrad, cittadina della Bosnia orientale, quasi al confine con la Serbia, Andrić celebra la funzione di unione e di dialogo fra etnie e religioni diverse che il ponte svolse attraverso i secoli. Funzione fondamentale e cruciale per ridurre i pericoli di conflitto. Il ponte venne costruito per volere di un pascià ottomano avente origini serbe (Sokolović è un nome serbo), giacché ai tempi dell'Impero Ottomano i migliori bambini serbi, conosciuti per il carattere robusto del loro fisico e per le loro eccellenti potenzialità guerriere, venivano mandati a Istanbul per essere colà cresciuti ed educati e per costituire quei corpi militari di eccellenza che venivano chiamati giannizzeri. Alcuni serbi raggiunsero anche i livelli più alti, come Sokolović. Nel suo libro Andrić si sofferma sulla celeberrima kapia, vale a dire il salottino di pietra costruito alla metà del ponte sulla Drina. A Višegrad il fiume Drina, uno dei più bei fiumi in assoluto dei Balcani, raggiunge un letto molto vasto ed il ponte su di essa è molto lungo. Ma la kapia è il rifugio del dialogo, la speranza del dialogo, l'opportunità del dialogo. Come ricorda Andrić, la kapia è il punto più importante del ponte e il ponte è la parte più importante della cittadina o ancora, come ha scritto un viaggiatore turco, soddisfatto per l'ospitalità ricevuta dagli abitanti di Višegrad, «La kapia è il cuore del ponte che è il cuore di questa città che resta nel cuore di tutti». Cfr. I. Andrić, *Il Ponte sulla Drina*, 1945, nella edizione del 2016, Milano, p. 12.

invalidabile delle identità etnico-religiose⁵. Il nazionalismo contagiò tutte le componenti dei popoli balcanici ed eresse nuovi pericolosi muri, che si opposero alla logica della cooperazione e della pace. Il periodo buio degli anni Novanta, pertanto, non si dissipò nel corso del nuovo millennio, sia in ragione della nuova conflittualità internazionale provocata dagli attacchi del 11 settembre 2001 negli Stati Uniti d'America, sia in ragione della crisi dei valori che afflisse gli ideali europei dal 2005 in poi, sia in ragione della generale crisi finanziaria ed economica che si abbatté sul mondo dal 2008 in poi. I Balcani, negletti e spesso relegati in fondo alla lista delle priorità riconosciute dai governi dei Paesi occidentali, vissero anni di estenuante attesa, caratterizzata da nuove ostilità e da rinnovate tensioni. Le divisioni secolari rimasero e non vennero smussate né dalle prospettive di integrazione nell'Unione Europea (UE), né dagli sforzi compiuti dalla comunità internazionale per favorire il dialogo e la cooperazione (Processo di Berlino per i Balcani occidentali)⁶. La situazione, nella parte finale del 2019, non è migliorata molto, anche se ogni Paese balcanico, nello specifico, ha potuto beneficiare dei sostegni al dialogo e allo sviluppo offerti della UE. Se non fossero stati così radicati le rivalità, le antipatie, finanche gli odi nati nei secoli passati fra i popoli

⁵ Un altro ponte emblematico che incarna la speranza del dialogo fra etnie diverse è il ponte a schiena d'asino di Mostar, in Bosnia-Erzegovina. Opportunità di comunicazione e di pace fra croati e bosniaco-musulmani, il ponte di Mostar fu distrutto il 8 novembre 1993 dalle forze militari croate di Bosnia-Erzegovina e ricostruito dopo la fine della guerra degli anni Novanta. Riguardo i fiumi dei Balcani, alcuni sono molto noti (Danubio, Sava, Drina, Neretva, ...), altri lo sono molto meno (Vrbas, Bosna, Miljacka, Praca, Ibar, Vardar, ...). I fiumi, come le colline e le montagne, hanno un ruolo geografico e culturale quasi trascendente. Da taluni considerati come frontiera e protezione, da altri come ostacolo al dialogo, i fiumi sono comunque sorgenti di vita per le popolazioni dei Balcani e accomunano le etnie al di là delle loro inimicizie.

⁶ Il Processo di Berlino per i Balcani occidentali è un'iniziativa presa dai tedeschi nel 2014, all'interno dell'Unione Europea, per sostenere e stimolare la cooperazione fra i Paesi dei Balcani occidentali e per accelerare la loro adesione all'UE medesima. Dopo le tappe di Berlino (2014), Vienna (2015), Parigi (2016), Trieste (2017), Londra (2018) e Poznan (2019), l'iniziativa sembra vivere una fase di *impasse*, malgrado i forum paralleli organizzati per coinvolgere sia la società civile, sia il mondo degli affari, sia i giovani. Nonostante le interessanti proposte di sviluppo delle infrastrutture e dei canali di dialogo fra le diverse popolazioni, pare che i risultati inferiori alle attese siano dovuti all'approccio non sempre corretto tenuto dai Paesi dell'Unione Europea.

balcanici, le prospettive di pacifica stabilizzazione politica sarebbero certamente più pronunciate e perseguibili oggi. Ma epiche battaglie, atavici simboli, romantici significati del sangue versato e di antagonismi inestinguibili sono tuttora presenti negli animi e costituiscono la colonna vertebrale su cui poggia la sacralità dei valori nazionali. Ogni Paese ha le proprie imperiture caratteristiche.

Bosnia-Erzegovina

La Bosnia-Erzegovina è il Paese più eterogeneo dei Balcani. Con tre nazionalità (serba, croata e bosniaco-musulmana), due entità (Repubblica Srpska a maggioranza serba e Federazione croato-musulmana divisa in dieci cantoni di cui cinque bosniaco-musulmani, due croati e tre misti) e un distretto internazionale (Brčko), la Bosnia-Erzegovina offre al mondo un singolare panorama di complessità e di divisioni interne. Ogni entità ha un proprio governo, un proprio parlamento ed un proprio presidente e la presidenza del Paese viene gestita a rotazione fra serbi, croati e bosniaco-musulmani. A questa architettura istituzionale si unisce l'Ufficio dell'Alto Rappresentante per la Bosnia-Erzegovina, un'istituzione internazionale creata nel 1995 con gli Accordi di Pace di Dayton, che chiusero quattro anni di guerra civile sanguinosa nel momento in cui si consumò la decomposizione della Jugoslavia. L'Alto Rappresentante, nominato dalla comunità internazionale, non è soltanto una personalità di riferimento, utile per dirimere gli eventuali contrasti che sorgono costantemente fra le diverse nazionalità della Bosnia-Erzegovina, ma diventa spesso un arbitro non sempre capace di mantenere la necessaria obiettività ed imparzialità. Ciò nuoce agli interessi del Paese e compromette la totale indipendenza e sovranità del Paese medesimo. Da diversi anni la Bosnia-Erzegovina è caratterizzata da un dibattito sugli Accordi di Dayton del 1995 e si chiede come si possa andare oltre gli Accordi di Dayton, per raggiungere una completa emancipazione statale. Ogni tentativo, tuttavia, è sempre risultato vano, anche in ragione di una frequente ostilità fra le tre nazionalità, che ha reso impossibile la cancellazione del ruolo dell'Alto Rappresentante.

Milorad Dodik, il più influente e radicale esponente della etnia serba, è oggi il Presidente della Repubblica di Bosnia-Erzegovina, ma dopo le ultime elezioni politiche del 7 ottobre 2018, il Paese è

ancora in attesa della formazione di un governo, in quanto le tre comunità etniche non riescono a mettersi d'accordo sulla composizione dello stesso. Ciò indica che il Paese vive alla giornata ed ogni questione viene risolta non tanto a livello statale, ma a livello di entità, vale a dire in seno alla Repubblica Srpska, da una parte, e a livello di Federazione croato-musulmana, dall'altra. Tale situazione pregiudica il dinamismo internazionale del Paese e crea un blocco interno che non giova all'efficacia istituzionale e all'amministrazione del Paese. Le divisioni fra le tre etnie (serba, croata e bosniaco-musulmana) sono divisioni culturali e religiose, che si manifestano non solo a livello di modi di essere, ma anche a livello di modi di parlare e di pensare. I serbi sono cristiano-ortodossi, i croati sono cristiano-cattolici ed i bosniaci sono musulmani. La competizione fra bandiere, chiese, indicazioni stradali rivela ancora l'esistenza di numerose ferite risalenti alla guerra del 1991-1995 ed il rancore cova sempre negli sguardi e si trasmette di generazione in generazione. Ogni qualvolta si passa dall'area della Repubblica Srpska alla Federazione croato-bosniaca e viceversa vi è una bandiera sulla strada che ricorda con palese orgoglio l'entità all'interno della quale ci si trova. Le chiese con i campanili cristiani e le moschee con i loro minareti sono costruite sempre in modo tale da garantire la massima visibilità possibile per affermare con fierezza l'appartenenza ad una determinata identità religiosa. I segnali stradali che riportano i nomi delle varie città e villaggi sono scritti sia con caratteri latini che con caratteri cirillici, ma troppo spesso una delle due espressioni risulta cancellata con della vernice per negare il diritto all'espressione dell'identità linguistico-culturale della parte avversa. I giovani non intravedono prospettive di futuro e la diaspora è inesorabile. La popolazione decresce per effetto dell'emigrazione all'estero e si attesta oggi a circa tre milioni di abitanti. Ciò rende la situazione interna alquanto instabile e sorretta da un fragile equilibrio, suscettibile di alterarsi da un momento all'altro. A livello internazionale la politica estera è anche poco influente, in quanto si scontra spesso con i veti che ciascuna nazionalità può porre quando vede compromessi i propri interessi. Una possibile adesione del Paese alla NATO, ad esempio, viene salutata con interesse dall'etnia croata e bosniaco-musulmana, ma viene sistematicamente respinta dall'etnia serba, la quale manifesta costantemente la propria solidarietà con la repubblica di Serbia e

con il suo passato. Tale solidarietà permette alla Repubblica Srpska di giocare spesso la carta della possibile estrema soluzione, inerente alla secessione dalla Bosnia-Erzegovina e alla eventuale annessione alla Serbia. Le prospettive, pertanto, di una rapida integrazione della Bosnia nell'UE appaiono alquanto remote nel breve termine.

Macedonia del Nord

La Macedonia del Nord, che dal 1992 era stata chiamata Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, vive oggi un momento di speranza e di attesa. Afflitta per lunghi anni dalla questione della identificazione del suo nome, Skopje è riuscita a raggiungere un accordo storico con la Grecia e con la Bulgaria nel 2018. I problemi che riguardavano l'identità di questa ex repubblica jugoslava si riferivano al suo nome, alla sua bandiera, alla sua nazionalità e alla sua lingua. Per quanto riguarda il nome, la Grecia ha sempre contrastato la scelta del termine Macedonia, in quanto ha ritenuto che tale termine dovesse storicamente riferirsi alla Macedonia inserita nella storia greca ai tempi di Re Filippo e di suo figlio Alessandro Magno. La Grecia, in tal senso, ha sempre bocciato con il proprio veto la candidatura di Skopje all'interno delle organizzazioni internazionali. Per la Grecia la Macedonia è la regione di Salonicco e di Vergina, ove vennero ritrovate la tomba e le reliquie di Filippo il Macedone, con il simbolo fondamentale rappresentato dal sole con sedici raggi. Molti cittadini macedoni greci, infatti, considerano che lo stato la cui capitale è Skopje debba semplicemente chiamarsi Vardarska, cioè la valle del fiume Vardar. Di parere diametralmente opposto erano i cittadini di Skopje, i quali si ritenevano gli eredi dell'impero macedone di Alessandro Magno. Come testimonianza di questa posizione, i governi di centrodestra di Nikola Gruevsky, alcuni anni orsono (2006-2016), hanno investito somme consistenti per dotare la capitale Skopje di costruzioni e monumenti faraonici, il cui obiettivo era quello non solo di richiamarsi ad Alessandro Magno e alla gloria dell'impero macedone, ma anche di lasciar intendere che la città era caratterizzata da una sorta di architettura imperiale. Quando la maggioranza di centrodestra di Gruevsky nel 2016 venne travolta da scandali di corruzione e di violazione delle norme sulla riservatezza dei dati, le forze di centrosinistra dirette da Zoran Zaev conquistarono il

potere e crearono un governo insieme alla consistente minoranza albanese. Zaev, con il suo Ministro degli Esteri Nikola Dimitrov, intese allora avviare una trattativa diplomatica sia con la Bulgaria che con la Grecia per risolvere il problema del nome, della bandiera, della nazionalità e della lingua. L'accordo con la Bulgaria venne firmato nel 2017 e ratificato nel 2018. Riguardo la Grecia, dopo un difficile negoziato con il Primo Ministro greco Alexis Tsipras, si giunse alla firma dell'accordo di Prespa del 2018 (ratificato da entrambi i Paesi fra il 2018 ed il 2019), con il quale i due Paesi convenivano che il nome ufficiale della Ex Repubblica Jugoslavia di Macedonia divenisse Repubblica della Macedonia del Nord. Prima di tale accordo, tuttavia, altre questioni dovevano essere risolte. La prima versione della bandiera del Paese riprese il simbolo del sole a sedici raggi appartenente a Filippo il Macedone e le violente proteste greche costrinsero le autorità di Skopje a modificare lievemente tale simbolo, senza peraltro modificare sostanzialmente la bandiera ed i colori del Paese medesimo. Di fronte alla Bulgaria, inoltre, Skopje dovette regolare la questione della definizione della sua lingua, che Sofia ritiene sia una variazione dialettale della lingua bulgara e non, come vorrebbero sulle rive del Vardar, la lingua macedone. Riguardo l'identità nazionale macedone, sia la Grecia che la Bulgaria, contestarono vivacemente il fatto che tale identità dovesse riferirsi ai cittadini della Ex Repubblica Jugoslavia di Macedonia (oggi Repubblica di Macedonia del Nord). Tali questioni rimangono questioni aperte e rappresentano ulteriori elementi che si oppongono ad una perfetta cooperazione regionale. L'accordo del 2018 sul nome del Paese fu sì ratificato sia dal governo di Skopje che da quello di Atene, ma il malcontento di una parte consistente della popolazione greca si manifestò nel corso delle ultime elezioni politiche dello stato ellenico, nel 2019, che penalizzarono duramente il Primo Ministro Tsipras e favorirono il ritorno al potere del centrodestra di Nuova Democrazia. La Macedonia del Nord, oggi, è Paese candidato ad entrare sia nell'UE, che nella NATO, ma tali prospettive sono compromesse, da una parte, dall'insufficienza delle riforme interne e, dall'altra, dalla profonda opposizione della Federazione Russa e della Serbia. Se, infatti, l'integrazione nell'UE è funzione dei progressi nel campo della trasparenza amministrativa e della lotta alla corruzione interna, l'integrazione in seno all'Alleanza Atlantica è funzione

delle conseguenze che tale passo provocherebbe nei rapporti fra la Russia ed i Paesi dell'area balcanica e dell'UE. Ciò si coniuga con gli interessi di sviluppo energetico, di cui la Russia è artefice di primo livello, e con i presupposti di cooperazione regionale nell'area balcanica che costituiscono condizione necessaria per la costruzione di nuovi gasdotti ed oleodotti, suscettibili di permettere il trasporto e la consegna del gas e del petrolio del Caucaso ai Paesi europei. Un ulteriore elemento di fermento in seno alla Repubblica della Macedonia del Nord è legato alla cooperazione e competizione fra la maggioranza slava e la consistente minoranza albanese. I presunti progetti segreti di cui sarebbe stata complice l'Albania insieme alla Bulgaria (Piattaforma di Tirana del 2017) hanno compromesso la fiducia fra le due componenti etniche ed hanno rilanciato quei progetti di "Grande Albania" che tanti timori ed ansie hanno creato negli anni sia in Macedonia del Nord, sia in Montenegro, sia in Grecia, sia in Serbia. L'amministrazione Zaev, pertanto, orienta la propria azione in politica estera per ottenere tangibili garanzie dall'Albania e per creare rapporti con i Paesi vicini impostati sulla fiducia e sulla volontà di cooperazione. Le relazioni interne fra le due comunità etniche, peraltro, furono influenzate sia dagli scontri che ebbero luogo nel 2000, sia dai successivi accordi di Ocrida del 2001, che garantirono alla minoranza albanese ruoli e privilegi che forse oltrepassavano i propri obiettivi diritti. Ciò lasciò nell'opinione pubblica slava della Macedonia del Nord l'impressione che troppo si era dato alla minoranza albanese e che qualcosa dovesse essere fatto per limitarne le ambizioni e le velleità. La Macedonia del Nord, pertanto, concentra i propri sforzi oggi nella realizzazione piena degli accordi sottoscritti con i Paesi vicini e nella realizzazione completa della sua integrazione nella NATO ma anche in questo Paese gli equilibri politici sono potenzialmente fragili e potrebbero lasciare il posto ad alternanze interne orientate verso obiettivi diversi.

Montenegro

Il piccolo Paese affacciato sul mare adriatico, che fu la patria del Njegoš Nikola Petrović, sembra essere quello con minori problemi interni. Popolato da circa 650.000 abitanti, il Montenegro in realtà gode dei vantaggi derivanti dalle sue limitate dimensioni,

ma il Paese è soggetto anch'esso alle minacce per la propria stabilità prodotte sia dalla corruzione interna, che dalle tendenze lievemente autoritarie adottate dal suo politico più emblematico, vale a dire Milo Djukanović. In virtù delle profonde radici comuni che lo legano al popolo serbo, il Montenegro fu l'ultima repubblica jugoslava ad abbandonare Belgrado durante il processo di decomposizione della Jugoslavia, che iniziò nel 1991. Solo nel 2006, infatti, Podgorica dopo aver organizzato un travagliato e contestato referendum, procedette alla secessione da Belgrado, in ragione del risultato di tale referendum, che, peraltro, fu vinto dai secessionisti con una maggioranza alquanto ridotta (55%). L'indipendenza del Montenegro permise al Paese di orientare le proprie scelte verso un più rapido cammino di integrazione nell'Unione Europea e nella NATO. Se, da una parte, l'integrazione nell'Unione Europea è ancora soggetta alla soluzione dei requisiti interni, associati soprattutto alla lotta contro la corruzione e alla reale democrazia istituzionale, i progetti di integrazione nella NATO sono stati coronati da successo nel 2017, con l'entrata ufficiale di Podgorica nell'Alleanza Atlantica. Tale decisione, invero, provocò profondi dissensi in Serbia, in Bosnia-Erzegovina (nella Repubblica Srpska) e in Russia. L'adesione tuttavia di Podgorica nella NATO ha permesso all'alleanza occidentale di aggiungere un nuovo tassello nel suo processo di espansione ad est ed ha ulteriormente isolato sia la Serbia che la Bosnia-Erzegovina. Paese altamente orientato allo sfruttamento dell'industria turistica, il Montenegro decise di adottare arbitrariamente l'euro già da diversi anni e fece di tale scelta una delle chiavi di maggiore successo del proprio sviluppo economico e commerciale. La fragilità istituzionale del Montenegro, nondimeno, è legata alla presenza e all'influenza russa in seno al piccolo Paese balcanico. Consistenti investimenti nel campo immobiliare, già da diversi anni, permisero ai russi di puntare sul Montenegro, sia nel campo delle costruzioni, sia in quello dell'industria turistica, anche in ragione delle profonde affinità culturali: la grande maggioranza dei montenegrini professa la religione cristiano-ortodossa come i cittadini russi. Lo stesso Milo Djukanović ritenne di essere stato vittima di un complotto orchestrato da cittadini russi, complotto tendente ad eliminare fisicamente lo stesso Djukanović dalla vita politica del Montenegro, come segno di disapprovazione manifesta difronte alla decisione di Podgorica

di entrare nella NATO. La fragilità del Montenegro, oggi, risiede nella lentezza della realizzazione di efficaci riforme interne e nella scelta di campo che ha permesso al Paese di consolidare amicizie e sostegni da una parte, ma anche ostilità e contrasti dall'altra.

Albania

Il Paese delle aquile, che continua a celebrare la grandezza del suo eroe nazionale, Skandenberg, rimane uno dei Paesi più arretrati economicamente in Europa. Dotato ancora di un significativo settore agricolo, l'Albania stenta a decollare nel settore industriale e in quello dei servizi. Le riforme intraprese nel corso degli ultimi anni hanno evidenziato uno sforzo palese per consolidare sia il settore industriale sia quello dei servizi. Gli aiuti ottenuti dall'UE, dopo aver depositato la propria candidatura di adesione, hanno certamente offerto un beneficio supplementare a Tirana, peraltro confermato dall'entrata nella NATO nel 2010, insieme alla Croazia. Ma l'amministrazione albanese deve tutt'oggi fare i conti con una instabilità interna legata spesso alle lotte tra fazioni, alle azioni intraprese nel campo del commercio e della vita pubblica da parte delle più varie cosche mafiose. L'Albania, inoltre, deve ancora trovare un'efficace sinergia politica con la Serbia, onde tutelare gli interessi dei cittadini di etnia albanese che vivono nella parte meridionale della Serbia, inclusa la autoproclamata Repubblica del Kosovo. Non più affetta da consistenti flussi emigratori la popolazione albanese gode delle rimesse dei propri immigrati in Europa e nel mondo e fonda i propri obiettivi economici sulla realizzazione di infrastrutture che privilegino la sua posizione geografica, sia a livello marittimo, sia a livello terrestre. Il Paese di Ismael Kadaré, pertanto, conduce una politica estera di basso profilo e attende i benefici impliciti della diplomazia multilaterale che investe tutto il gruppo dei Paesi dei Balcani occidentali.

Serbia

La Serbia occupa inconfutabilmente la parte centrale e baricentrica della regione balcanica. Il popolo serbo, erede della dinastia medioevale dei Nemanidi e protagonista dei movimenti insurrezionali

del XIX secolo, ha sempre giocato un ruolo di prima importanza nell'ambito della regione balcanica. Pur avendo sofferto in prima persona le conseguenze dei conflitti che sempre la opposero all'Impero Ottomano (a Sud) e all'Austria (a Nord) la Serbia visse il proprio risorgimento nazionale mediante il coinvolgimento di due famiglie nobili reali, i Karageorgević e gli Obrenović. Dopo il proprio accesso alla indipendenza (1878) la Serbia combatté per ingrandire il proprio territorio, onde includere le aree di importanza storica per il proprio popolo, a detrimento dell'Impero Ottomano e dell'Austria-Ungheria. Il Trattato di Bucarest (10 agosto 1913) permise a Belgrado di recuperare la regione del Kosovo che fin dal XII secolo aveva rappresentato la base sociale, culturale e religiosa della civiltà serba⁷. Gli accordi presi in sede di trattati di pace dopo la Prima Guerra Mondiale, permisero alla Serbia di creare insieme ai croati e agli sloveni un nuovo grande regno nella regione balcanica sotto la corona serba dei Karadorđević. La caduta della monarchia durante la Seconda Guerra Mondiale e la vittoria delle forze partigiane comuniste di Tito aprirono la strada al periodo del socialismo reale, dopo la Seconda Guerra Mondiale. Durante tale periodo e per effetto del carisma personale esercitato da Tito sulle altre popolazioni della Jugoslavia, gli anni del socialismo reale permisero alla Serbia di esercitare un ruolo preponderante in seno alla Jugoslavia. Ma dopo la morte di Tito (1980) la classe dirigente serba fece difficoltà ad evitare sia gli scandali sia l'instabilità istituzionale e dopo la caduta del Muro di Berlino la Serbia fu la vittima principale del processo di decomposizione della Jugoslavia. La

⁷ Sull'importanza di Kosovo e Metohia per la Serbia è necessario soffermarsi in profondità. I serbi non mancano mai di utilizzare l'espressione "Kosovo e Metohia", in quanto desiderano richiamarsi all'espressione tradizionale, che indica come Kosovo la parte orientale della regione e come Metohia la parte occidentale della regione (Metohia, dal greco antico, significa territori amministrati e coltivati dai monasteri). Questa è la parte fondamentale di tutta l'azione culturale serba, che indica nella sacralità dei monasteri del Kosovo il cuore della cultura e della civiltà del popolo serbo. Uno dei migliori libri scritti a riguardo rimane quello di D. Bataković, *Kosovo and Metohia. Living in the Enclave*, "Serbian Academy of Sciences and Arts", Belgrade, 2007. Da leggere anche il recente contributo di V. Pavlović, *In memoriam Dušan Bataković (1957-2017)*, in "Balcanica XLVIII" Rivista della Serbian Academy of Sciences and Arts, Institute for Balkan Studies, Belgrado, 2017, per capire la portata delle ricerche di Bataković, condotte fino alla sua prematura morte, nel 2017. Si legga anche il volume di D. Proroković, *Kosovo: sui generis or precedent in international relations*, Belgrado, 2018.

secessione implacabile delle altre cinque repubbliche ex jugoslave (Slovenia, Croazia, Bosnia-Erzegovina, Macedonia, Montenegro) privarono la Serbia della sua importanza centrale e la lasciarono esposta alla gravità di ulteriori movimenti secessionistici interni. Classificata dalla comunità internazionale come carnefice nei processi conflittuali dei Balcani la Serbia fu sì carnefice, ma anche vittima e ciò non venne, per motivi di interesse strategico, riconosciuto in modo obiettivo dalla comunità internazionale. La questione del Kosovo, inaspritasi fin dal 1981 e aggravatasi dopo la firma degli Accordi di Dayton del 1995 per la Bosnia-Erzegovina, raggiunse il proprio apice tragico nel marzo-giugno 1999, quando la NATO decise arbitrariamente di bombardare la allora Jugoslavia (Serbia e Montenegro) per punirla di fronte agli eccidi commessi nella guerriglia interna contro l'estremismo kosovaro-albanese. La memoria di tale prolungato bombardamento non è stata mai cancellata dalla classe politica e dall'opinione pubblica serba e in questo anno 2019, in cui tutti i Paesi membri dell'Alleanza Atlantica hanno positivamente celebrato il settantesimo anniversario della costituzione dell'alleanza stessa, la Serbia ha organizzato a Belgrado una importante commemorazione legata all'aggressione militare della NATO del 1999, nel suo ventesimo anniversario⁸. Gli accordi tecnici di Kumanovo, del giugno del 1999, sospesero gli attacchi aerei della NATO sulla Jugoslavia e aprirono la strada alla presenza della comunità internazionale, sotto l'egida dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) e sotto l'egida della NATO insieme alla Russia (la missione venne chiamata KFOR). Tale presenza venne inquadrata, appunto, nella provincia autonoma serba di Kosovo e Metohia, vale a dire nella parte più importante del territorio serbo, in relazione alla storia e all'identità culturale e religiosa serba. Durante un incontro avuto dallo scrivente con il patriarca della chiesa serbo-ortodossa Irenej⁹, questi ha affermato esplicitamente che «il Kosovo è Serbia e la Serbia senza il Kosovo non è Serbia». La presenza della comunità internazionale nella provincia del Kosovo finì col favorire le ambizioni indipendentistiche della

⁸ Si legga il volume pubblicato alla vigilia del convegno del 21-24 marzo 2019 a Belgrado: N. Vuković (ed), *David vs. Goliath: NATO war against Yugoslavia and its implications*, Belgrado, 2019.

⁹ L'incontro ha avuto luogo a Belgrado il 12 luglio 2019, presso la Chiesa dei Santi Apostoli Pietro e Paolo.

locale popolazione kosovaro-albanese. Tali aspirazioni si tradussero con la proclamazione unilaterale di indipendenza del 17 febbraio 2008 e tale indipendenza venne riconosciuta come tale da quasi tutti i Paesi occidentali e da un numero consistente di Paesi del mondo. A tutt'oggi 103 Paesi hanno riconosciuto l'indipendenza del Kosovo ma quasi altrettanti non lo hanno fatto e 14 Paesi, nel corso degli ultimi mesi, dopo aver riconosciuto l'indipendenza del Kosovo, hanno deciso di annullare tale riconoscimento e di fare marcia indietro. Il problema del Kosovo rappresenta oggi una delle maggiori preoccupazioni per il governo della Serbia. Durante un incontro avuto con lo scrivente, il Ministro degli Esteri serbo Ivica Dačić¹⁰, le cui origini sono di Prizren in Kosovo, ha dichiarato che una delle priorità dell'azione diplomatica serba è quella di evitare le secessioni interne, confermando che il governo serbo in nessun caso avrebbe riconosciuto l'indipendenza del Kosovo. La Serbia, nondimeno, ha vissuto negli ultimi mesi momenti di grave tensione sociale, legati alle proteste popolari nei confronti dell'amministrazione del presidente Aleksander Vučić. Tali proteste erano rivolte alla conduzione autoritaria del presidente e al controllo dei mezzi di comunicazione di massa, ma anche alle difficoltà economiche in cui versa il Paese e all'aumento della disoccupazione giovanile, che provoca l'emigrazione dei neolaureati serbi all'estero. La Serbia, tuttavia, è in lista di attesa per entrare nell'Unione Europea, ha prodotto numerosi sforzi per avviare riforme interne utili al completamento della transizione politica ed economica del Paese, ma ciò non sembra essere sufficiente per avviare le procedure conclusive, in quanto la comunità internazionale giudica ancora insufficienti gli sforzi prodotti. Il Paese, pertanto, versa in una situazione di indeterminatezza che non giova né alla stabilizzazione politica né alla stabilizzazione sociale del Paese medesimo. In ciò risiede la fragilità attuale della Serbia. Le autorità dell'autoproclamata Repubblica del Kosovo, dal 2008, hanno orientato la loro politica verso l'obiettivo prioritario del riconoscimento internazionale dello status di indipendenza del Kosovo. Per ottenere tale obiettivo esse hanno giocato la carta fondamentale dell'amicizia con gli Stati Uniti d'America, Paese che fu il maggiore sostenitore

¹⁰ L'incontro ha avuto luogo a Belgrado il 12 luglio 2019, presso il Ministero degli Esteri serbo.

dell'indipendenza del Kosovo e che ha approfittato dell'ossequienza delle autorità kosovaro-albanesi per stabilire nella regione del Kosovo profonde radici militari ed efficaci strumenti di influenza politica in funzione antiserba ed antirussa. Le lotte intestine fra kosovaro-albanesi, tuttavia, hanno pregiudicato la stabilità interna dell'amministrazione ed hanno indebolito la credibilità di una rivendicazione che pare più dipendente da interessi materiali che da motivazione profonde d'ordine storico e giuridico.

La condotta adottata dalla comunità internazionale non è sempre stata scevra di errori voluti o inconsapevoli

Le questioni balcaniche hanno sempre attirato l'attenzione delle grandi potenze, le quali hanno sempre cercato di individuare i vantaggi strategici, politici, militari ed economici legati ad un proprio coinvolgimento nelle crisi di quella regione. Gli errori, tuttavia, compiuti dalla comunità internazionale sono stati orientati verso tutti i Paesi balcanici, in generale, e verso la Serbia in particolare. Il problema diplomatico e politico di fronte ai tragici conflitti sorti nei Balcani nel corso degli anni Novanta era associato alla facoltà o meno, da parte della comunità internazionale, di ingerire negli affari interni di Paesi sovrani (o neosovrani) per permettere il rispetto dello *jus cogens*, vale a dire delle norme imperative di diritto internazionale, di fronte alle quali anche la nozione di sovranità deve lasciare il passo alla legittimità di un intervento esterno. La giustificazione dell'intervento internazionale da parte dell'ONU, dell'Unione dell'Europa Occidentale (UEO), della NATO e dell'UE, dopo il 1991 fu costruita sull'evidenza del mancato rispetto dei diritti dell'uomo da parte delle fazioni in lotta. Che i diritti dell'uomo fossero manifestamente violati nei Balcani è indubbio. Il problema riguarda l'autorevolezza dell'azione della comunità internazionale, nel senso che le punizioni parvero colpire soprattutto la Serbia e molto meno la Croazia, la etnia bosniacomusulmana e l'etnia kosovaro-albanese. L'istituzione all'Aia di un Tribunale per i Crimini nella Ex Jugoslavia fu palesemente diretta soprattutto contro i serbi, mentre nuovi documenti rivelano crimini commessi arbitrariamente anche dalle altre parti nel conflitto. Questo errore di approccio da parte della comunità internazionale ha nuociuto all'autorevolezza della stessa ed ha indicato

che l'azione internazionale, più che legata alla necessità di dotarsi di un arbitro imparziale ed obiettivo, era concepita per tutelare gli interessi materiali e strategici delle grandi potenze occidentali, in particolare degli Stati Uniti d'America. La missione KFOR, inoltre, non è stata capace di eliminare i conflitti nella regione del Kosovo, in quanto non è riuscita né a disarmare totalmente i gruppi paramilitari kosovaro-albanesi (l'UCK), né a proteggere le comunità serbe viventi nelle enclave del Kosovo. Nel 2004, sotto gli occhi della KFOR i kosovaro-albanesi distrussero indisturbati più di 150 chiese e luoghi di culto serbi nel Kosovo. L'azione dell'UE, d'altra parte, ha indicato una precisa strategia, in ordine al problema: puntando al riconoscimento definitivo del Kosovo, l'UE ha agito seguendo una condotta chiaramente parziale. Bruxelles, sia ai tempi di Catherine Ashton, che a quelli appena terminati di Federica Mogherini, ha avviato un dialogo fra Belgrado e Pristina, con l'intento di convincere la Serbia ad accettare l'indipendenza del Kosovo. Tale insistenza si è manifestata quando Bruxelles ha cercato di fare capire a Belgrado che se questa avesse voluto essere accolta in seno all'UE avrebbe dovuto riconoscere l'indipendenza del Kosovo e rinunciare ad ogni diritto su quella regione. Tale azione ha assunto spesso i connotati di un ricatto ed ha lesa ogni forma di fiducia da parte di Belgrado. Il Processo di Berlino per i Balcani occidentali, iniziato nel 2014 e condotto dall'UE, ha indicato nel gruppo dei Balcani occidentali ben sei Paesi e non cinque: Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Macedonia del Nord, Serbia, Albania e Kosovo. Così facendo, l'UE, disattendendo ogni obbligo di imparzialità e di neutralità, ha equiparato l'autoproclamata Repubblica del Kosovo (riconosciuta solo da circa la metà dei Paesi del mondo, non riconosciuta dall'ONU e non riconosciuta da cinque Paesi su 28 dell'UE) a tutti gli altri Paesi sovrani dei Balcani. Tale approccio ha offeso l'amministrazione serba ed una parte importante dell'amministrazione della Bosnia-Erzegovina (la Repubblica Srpska). Ciò indica che uno dei maggiori punti di debolezza dell'azione esterna dell'UE, attraverso l'Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza Comune, è l'incapacità ad agire in modo neutrale, obiettivo, imparziale, al servizio non degli interessi di certuni Paesi, ma della comunità nel suo complesso e del diritto internazionale nella sua accezione morale, ideale e sostanziale. La NATO, da ultimo, appare oggi come un'organizzazione orientata verso est, desiderosa

non tanto di offrire un supporto efficace alla sicurezza europea, ma animata da inspiegabile solerzia per insediarsi nei Balcani e per raggiungere quanto prima le frontiere della Federazione Russa. Tale politica non sembra giovare alla stabilizzazione della regione balcanica, che sempre di più si trova ad esser vittima del gioco superiore fra le grandi Potenze.

Conclusioni

Il 2019 è un anno di anniversari e di transizione. Gli anniversari sono utili per riflettere sulla storia e per intensificare la ricerca in relazione alle numerose zone d'ombra. La transizione riguarda le scelte politiche che si manifestano durante le elezioni. Nel 2019 sono stati ricordati i trattati di pace che chiusero la Prima Guerra Mondiale, si è ricordato il crollo della borsa di New York, si è ricordato lo scoppio della Seconda Guerra Mondiale, la nascita dei due Stati tedeschi dopo la Seconda Guerra Mondiale e la nascita dell'Alleanza Atlantica, è ricordato a breve il crollo del Muro di Berlino, si è ricordato l'intervento della NATO nella ex Jugoslavia. Tali anniversari hanno attirato l'attenzione dell'opinione pubblica e degli studiosi su eventi che, in realtà, sono tutti parte di una medesima storia della società umana contemporanea. La nascita delle organizzazioni internazionali accompagnò spesso la speranza che queste ultime potessero arricchire l'architettura istituzionale del mondo con strumenti preziosi per dirimere i contrasti e favorire pace e sviluppo. Nel mancato raggiungimento di questo obiettivo, nella mancata capacità delle organizzazioni internazionali di porsi disinteressatamente al servizio della comunità internazionale risiede lo scopenso attuale, che impedisce anche una lineare stabilizzazione della regione balcanica. Tale processo, infatti, non è reso complesso solo dalla natura stessa dei Balcani, ma anche dalla deludente azione di istituzioni internazionali, che non sempre sono state in grado di nominare persone adeguate al ruolo che veniva loro chiesto. In attesa che una nuova classe dirigente conduca l'azione delle organizzazioni internazionali verso quegli obiettivi ideali che anni or sono furono delineati dai padri fondatori, i dialoghi nei Balcani si moltiplicano come i fiori che ognuno vorrebbe ammirare sulle colline abbeverate da quei fiumi quasi inaccessibili.

Lo strumento militare della NATO tra deterrenza e dispiegamento

di GIACOMO INNOCENTI

***Abstract** – NATO played a clear role during the so-called Cold War. The potential enemy was clear and very close for the Western European countries. This adversary was known about military capabilities and what his goals would be if a conflict broke out. As a result, the Armed Forces of the signatories of the Atlantic Pact had been organized in order to oppose this threat, in particular by developing an apparatus of “deterrence” based not only on conventional forces, but also on a massive nuclear armament. The conclusion of the opposition with the Soviet Union led to a reconsideration of NATO’s role, but the worsening of the Bosnian crisis “revitalized” the alliance and determined its first “out of area” intervention. From that moment, that actually was the first NATO’s combat engagement, were revealed the strong differences in the operational abilities between Europeans and Americans, but also became clear the different approaches to interventions, that often will “divide” the allies. The “out of area” operations are characterized not only by combat activities, but also by stabilization and reconstruction activities. This context has determined a reorganization of NATO’s military structure, in order to face the new security challenges of its members. The deterrence factor is still central to NATO’s strategy, but considering the increasingly number of “out of area” missions, the present paper will analyze the evolution of NATO’s forces, that are seeking ever greater interoperability and expeditionary capabilities.*

La NATO durante la Guerra Fredda

La Seconda Guerra Mondiale determinò la fine della centralità delle Potenze europee nello scacchiere internazionale. Il tremendo conflitto allo stesso tempo fece emergere due altri Stati, gli Stati Uniti d’America e l’Unione Sovietica, che avevano chiaramente dimostrato una grande superiorità rispetto tutti gli altri belligeranti. Alla fine della guerra i Paesi europei si schierarono, più o meno liberamente, a fianco di queste due Potenze, delineando quei blocchi che caratterizzarono le dinamiche internazionali durante il resto del secolo.

La rivalità tra i due maggiori vincitori della guerra divenne chiara già prima della conclusione del conflitto, ma la contrapposizione

ideologica, politica e strategica tra queste due Potenze si acutizzò quasi immediatamente dopo la conclusione del conflitto mondiale. Questo scontro, che non si manifestò mai come un conflitto diretto tra i due blocchi e che generò quello stato di costante tensione e di contrapposizione, verrà soprannominato “Guerra Fredda” proprio per l’assenza di uno scontro militare tra le due parti¹.

Il timore della forza e della volontà espansionistica del blocco sovietico furono confermati e incrementati anche dalla guerra di Corea². Sebbene l’Unione Sovietica non avesse partecipato direttamente agli scontri, il conflitto nella penisola coreana convinse i Paesi occidentali della volontà dei Paesi comunisti di espandersi militarmente.

Alla luce di questo timore e consapevoli che le forze sovietiche godevano di una forte superiorità numerica, gli Stati dell’Alleanza Atlantica decisero di creare un’istituzione di carattere militare che avrebbe dovuto permettere loro di organizzare e coordinare la loro difesa, nel caso di un attacco esterno.

L’Alleanza Atlantica quindi nacque da una precisa esigenza: difendere i Paesi dell’Alleanza da una possibile aggressione portata dal blocco sovietico. Di conseguenza la NATO, durante il lungo periodo di contrapposizione con l’Unione Sovietica, è stata organizzata secondo dei precisi parametri, atti a difendere i membri dell’Alleanza contro quello che era il suo ovvio ed esplicito avversario.

Date queste premesse, pur attraverso delle mutazioni atte a garantire il mantenimento della sicurezza, dovute alle mutate capacità dei sovietici e dei loro alleati, la NATO ha mantenuto una struttura basata su Forze Armate sedentarie, distribuite ampiamente sul territorio – pensiamo al caso dell’Italia, dove l’Esercito di leva aveva anche lo scopo di impedire le azioni di una quinta colonna

¹ Lo scontro tra i due blocchi rimase “freddo”, ma questo avvenne all’interno del continente europeo. Fuori lo scontro fu decisamente caldo: la guerra di Corea, le guerre del Vietnam, quella dell’Afghanistan (1979-1989), il lungo periodo della decolonizzazione in Africa, caratterizzato da violenti scontri e da diverse *proxy wars*, ma anche in Asia, solo per citare alcuni esempi, furono delle manifestazioni di quella contrapposizione, che purtroppo, si caratterizzarono per dei conflitti estremamente violenti e sanguinosi.

² D.C. Isby-C.T. Kamps, *Amies of NATO’s Central Front*, London, 1985, pp. 13-14.

comunista nel caso di invasione sovietica³ – e con una strategia basata essenzialmente sul contenimento dell'Unione Sovietica, qualora questa avesse deciso di iniziare un'offensiva.

Molto importante evidenziare come questa strategia fosse di carattere difensivo, data la volontà dei Paesi NATO di reagire a un'aggressione nemica, non di condurla, cosa che chiaramente determinò la struttura delle Forze Armate dei Paesi dell'Alleanza Atlantica, specie quelle europee.

Ovviamente fino a quando gli Stati Uniti mantennero una forte superiorità per quanto riguardava i vettori per le testate atomiche, a una aggressione dell'Unione Sovietica era stato prevista una reazione cosiddetta di “rappresaglia massiccia e immediata”, come previsto dal Concetto Strategico del 1957.

Questa strategia era stata scelta non solo considerando la superiorità statunitense nella tecnologia missilistica, ma anche tenendo presente che per poter rispondere in modo convenzionale a una aggressione sovietica si sarebbe dovuto avviare un forte riarmo, cosa possibile solo a fronte di forti investimenti che gli Stati dell'Europa occidentale non era disposti a sostenere. Pur lasciando in parte esposta l'Europa occidentale a un secondo colpo sovietico, data la difficoltà di distruggerne tutto il dispositivo nucleare con il primo attacco, questa strategia permetteva una riduzione dei costi militari e al contempo garantiva lo scudo atomico americano.

Le capacità sovietiche di costruire vettori però aumentarono velocemente, tanto da recuperare in breve tempo il *gap* accumulato nei confronti dell'Occidente. La chiara manifestazione in questo senso fu il lancio da parte dell'Unione Sovietica del primo satellite artificiale, lo Sputnik⁴. La successiva creazione da parte di

³ Le Forze Armate italiane avevano appunto il compito di combattere contro un'invasione nemica, ma anche di impedire una sollevazione e azioni compiute da formazioni comuniste sul territorio nazionale. Per il conseguimento di questi obiettivi alle forze convenzionali furono “affiancate” delle unità che avrebbero dovuto svolgere funzioni di guerriglia, sabotaggio e spionaggio nel caso il suolo nazionale fosse stato occupato, le cosiddette operazioni “*stay behind*”. Per un approfondimento sul caso italiano, tra gli altri, cfr.: L. Nuti, *The Italian 'Stay-Behind' network. The origins of operation 'Gladio'*, “Journal of Strategic Studies”, vol. 30 (2011), n. 6, pp. 955-980.

⁴ Per un approfondimento di cosa significò il lancio dello Sputnik e le sue conseguenze cfr.: G. Meyr, *Le origini della competizione missilistica tra Stati Uniti e Unione Sovietica. Sputnik e relazioni internazionali nel 1957*, Firenze, 1993.

entrambe le parti in competizione degli strumenti per attuare un “secondo colpo”, grazie ai missili balistici distribuiti sia sui territori nazionali e poi anche sui sottomarini lanciamissili balistici, rese ben difficile la possibilità di attuare una rappresaglia massiccia.

L'evoluzione tecnologica di entrambe le parti creò una condizione di equilibrio, cioè nessuna delle due parti avrebbe potuto essere sicura di distruggere l'avversario con il primo colpo, restando esposta alla reazione del nemico. Si vennero quindi a creare le condizioni per la cosiddetta *Mutual Assured Destruction* (MAD).

Alla luce di queste nuove condizioni, era necessario superare la strategia della “rappresaglia massiccia” per cercare un piano d'azione più flessibile. La risposta a questa esigenza fu formalizzata con il Concetto Strategico del 1967. Questa nuova strategia della NATO prevedeva una “risposta flessibile e controllata”, che, in caso di attivazione, avrebbe visto un impiego delle forze proporzionato a quello degli avversari del Patto di Varsavia. Ciò avrebbe significato “alzare” la soglia nucleare, impegnando inizialmente solo le armi convenzionali, successivamente, e solo come ultima risorsa, sarebbero state utilizzate le armi atomiche⁵.

Durante tutta la Guerra Fredda la strategia della NATO, considerando la sua *mission* di tutela della sicurezza dei membri dell'Alleanza, rimase sempre di carattere strettamente difensivo. Tale difesa era strettamente limitata al territorio nazionale degli Stati membri, cosa che escludeva i territori coloniali, all'epoca caratterizzati dai sanguinosi conflitti di decolonizzazione.

Nonostante questa impostazione fosse seguita con coerenza dall'Alleanza, ci fu chi comunque aveva ritenuto importante che la NATO difendesse gli interessi dei Paesi membri anche fuori dai confini dei membri dell'Alleanza. Chi promuoveva questa idea, appunto sostenendo la necessità di una maggiore proattività dall'Alleanza, ricordava come gli interessi dei Paesi non si limitassero alla sola area occupata dai Paesi NATO, e che quindi dovessero essere tutelati anche oltre i confini. Considerando gli impegni militari che stava affrontando fuori dall'Europa era proprio la Francia una delle Potenze che sosteneva questa linea e l'uomo maggiormente

⁵ M. de Leonardis, *La NATO tra globalizzazione e perdita di centralità*, Roma, 2009, pp. 13-14.

rappresentativo era il Generale De Gaulle, allora Presidente della Repubblica francese⁶.

La caduta del Muro di Berlino, una nuova fase

La caduta del Muro di Berlino e l'improvvisa conclusione della Guerra Fredda pareva aver esaurito la funzione dell'Alleanza. Poco dopo il crollo del muro l'organizzazione rivale del blocco occidentale, l'organizzazione del Patto di Varsavia, sarà disciolta, mentre la stessa Unione Sovietica iniziava a disgregarsi. I nemici della NATO stavano letteralmente sparendo dalla carta.

Diverse voci si alzarono per affermare come l'Alleanza avesse perso la sua utilità, non essendoci più minacce così consistenti alla sicurezza stessa dell'Occidente. Queste affermazioni in parte non tenevano conto delle conseguenze che avrebbe avuto il vuoto di potere lasciato dall'Unione Sovietica. Al contempo non consideravano come la competizione ideologica tra Est e Ovest avesse "anestetizzato" molte forti tensioni etniche e politiche. Il disfacimento dell'impero sovietico e del blocco orientale aveva lasciato drammaticamente spazio a che queste tensioni potessero scatenarsi.

Uno dei primi conflitti che si scatenarono dopo la fine della Guerra Fredda fu quello nel Golfo Persico a seguito dell'invasione irachena del Kuwait. Questa guerra non fu chiaramente un'operazione NATO, ma la campagna di *Desert Storm* vide coinvolti molti Paesi membri dell'Alleanza. Proprio questi ultimi fornirono le forze più efficienti e tra di loro meglio coordinate, proprio grazie all'interoperabilità e all'utilizzo delle stesse procedure previste dagli *standard* NATO.

⁶ Cfr.: F. Bozo, *Two Strategies for Europe. De Gaulle, the United States, and the Atlantic Alliance*, Lanham-Boulder-New York-Oxford, 2001. La Francia era coinvolta nel lungo processo di decolonizzazione, che per lei sarebbe stato particolarmente costoso, considerando la guerra in Vietnam (1946-1954) e il conflitto d'Algeria (1954-1962). L'Algeria fu un caso particolare di decolonizzazione, poiché per i francesi quel territorio non era una colonia, bensì un dipartimento francese. Nonostante ciò la NATO non intervenne in quel settore, cosa che contribuì alla decisione di de Gaulle di ritirare la Francia dalla struttura militare della NATO. Cfr.: I.M. Wall, *France, NATO and the Algerian War*, in W. Loth (ed), *Europe, Cold War and coexistence 1953-1964*, London-Portland, 2004, pp. 52-62.

Questo conflitto si concluse in breve tempo con la chiara vittoria della coalizione anti-irachena a guida americana. La guerra mise però in mostra lo strapotere degli Stati Uniti, che riuscirono a schierare un quantitativo imponente di uomini e mezzi. Soprattutto lo strumento aereo a “stelle e strisce” si dimostrò di qualità e capacità decisamente superiore a quello delle Potenze loro alleate⁷.

Geograficamente più vicino ai Paesi NATO, la crisi nella ex-Jugoslavia fu il primo teatro in cui operò la NATO dopo la conclusione della Guerra Fredda. Paradossalmente fu solo dopo la sparizione del suo avversario storico che l’Alleanza sparò il suo primo colpo in un vero combattimento.

Come detto poco sopra, la conclusione dello scontro tra i blocchi comportò anche la riapertura di vecchie tensioni e svelò tutta una serie di contraddizioni politiche ed etniche all’interno di alcuni Stati dell’Europa dell’Est.

Purtroppo, una delle conseguenze più drammatiche del collasso del blocco comunista fu il disfacimento caotico e sanguinoso della Jugoslavia, le cui varie componenti nazionali si scontrarono o per il mantenimento del proprio controllo sulle altre, in particolare i serbi, o per acquisire l’indipendenza⁸.

Per la NATO la crisi della Jugoslavia non fu solo la prima occasione di un autentico combattimento, ma fece anche compiere all’Alleanza la sua prima operazione “*out of area*”. Proprio nel periodo in cui sembrava che l’organizzazione avesse perso il suo scopo, la NATO tornò ad avere un ruolo centrale. Di fatto, sotto certi punti di vista, la guerra nei Balcani diede nuovamente vitalità all’alleanza.

Nonostante l’iniziale tentativo dei Paesi europei di gestire autonomamente la crisi, i sempre più gravi casi di crimini di guerra e di pulizia etnica, uniti alla chiara incapacità degli europei di esprimere una politica unica e coerente, uniti all’impossibilità di trovare un accordo tra le parti in lotta, portarono al necessario utilizzo dell’unico strumento militare che avesse le capacità di intervenire

⁷ Per un’analisi del ruolo e della strategia della campagna aerea durante *Desert Storm*, tra gli altri, cfr.: J.A. Olsen, *Strategic air power in Desert Storm*, London-New York, 2003.

⁸ Per un approfondimento sulla lunga serie di crisi seguenti la fine della Jugoslavia, cfr.: J. Pirjevec, *Le guerre jugoslave 1991-1999*, Torino, 2001.

in poco tempo e con efficacia, la NATO (e il conseguente coinvolgimento degli Stati Uniti).

La grave instabilità e le gravi violenze causate da questa guerra civile culminarono con l'assedio di Sarajevo⁹. Fu questo episodio a spingere i Paesi dell'Alleanza a intervenire generando così la prima operazione NATO di carattere *combat*. Si trattò dell'operazione *Deliberate Force*, una campagna aerea diretta contro le forze serbo-bosniache che cominciò il 30 agosto 1995 e terminò il 20 settembre dello stesso anno¹⁰.

Questa fu la prima operazione in cui la NATO effettivamente sparò, mostrando però dei gravi indizi di differenza tra gli alleati. Non solo si manifestarono chiare differenze di capacità operative tra gli alleati: gli Stati Uniti dimostrarono ancora una volta di possedere una grande superiorità numerica, schiacciante rispetto ai suoi alleati europei, ma anche una grande superiorità tecnologica.

Oltre a questo, divenne palese la diversa propensione tra le due sponde dell'Atlantico all'uso della forza. Molto più prudenti, per non dire indecisi gli europei, che come detto inizialmente cercarono di gestire da soli la situazione nella ex Jugoslavia senza coinvolgere gli Stati Uniti, mentre gli statunitensi, una volta coinvolti, erano molto più pronti a un uso più determinato della forza.

L'operazione mise in evidenza anche un'altra caratteristica: quanto gli Stati Uniti non fossero disposti a un impegno di lungo periodo sul terreno, mentre gli europei dimostrarono una maggiore preparazione "mentale" in questo senso, cioè erano maggiormente disposti a un impegno di più lunga durata al fine di garantire una più stabile situazione post-conflittuale. D'altronde la stabilità dell'area balcanica avrebbe inciso direttamente sul continente europeo, quindi erano gli europei i più interessati alla stabilizzazione della regione.

La successiva operazione di genere *combat* e sempre "*out of area*" si verificò di nuovo nei Balcani. Le violenze in Bosnia erano state in qualche modo bloccate, ma nella Jugoslavia i motivi di scontro erano ancora molti. In questo caso la ragione dell'intervento era

⁹ Sull'assedio di Sarajevo, tra gli altri, cfr.: I. Maček, *Sarajevo under siege. Anthropology in wartime*, Philadelphia, 2009.

¹⁰ Sulla campagna aerea cfr.: T. Ridley, *Operation Deliberate Force. The Un and NATO campaigning in Bosnia 1995*, Lancaster, 1999; R.C. Owen (ed), *Deliberate Force. A Case Study in Effective Air Campaigning*, Montgomery, AL, 2000.

dovuta a una crisi interna allo stato jugoslavo, dove le forze di Belgrado stavano attuando una violenta repressione contro la popolazione albanese di religione musulmana, residente nella regione serba del Kosovo.

Questa operazione bellica, che si caratterizzò anche per la particolarità che andò a intervenire in questioni di politica interna di uno Stato sovrano¹¹, fu anche il secondo intervento militare per la NATO. L'operazione che iniziò il 24 marzo 1999 e si concluse il 10 giugno dello stesso anno, fu denominata *Allied Force* e ancora si trattò di una campagna aerea¹².

Questa operazione ebbe l'effetto ancora una volta di dimostrare il grande differenziale di potenziale esistente tra gli alleati all'interno dell'alleanza. Si pensi che l'Aviazione Militare italiana, pur se schierò alcuni velivoli dalle capacità di tutto rispetto come i Panavia Tornado nelle loro varie versioni *InterDictor/Strike* (IDS), *Air Defence Variant* (ADV) e su tutte quella *Electronic Combat/Reconnaissance* (ECR) per la guerra elettronica, affiancati anche dai discreti AMX Ghibli, utilizzò anche un numero consistente di F-104 Starfighter¹³. Si ricordi che l'aviazione americana impegnò velivoli ad altissima tecnologia e di grandi capacità operative, come le ultime versioni di F-15, F-16, F-18, B-1, B-2, F-117 ed altri

¹¹ L. Henkin, *Kosovo and the Law od "Humanitarian Intervention"*, "The American Journal of International Law", vol. 93 (1999), n. 4, pp. 824-828; H. McCoubrey, *Kosovo, Nato and International Law*, "International Relations", vol. 14 (1999), n. 5, pp. 29-46, E. Sciso, *L'intervento in Kosovo. Aspetti internazionalistici e interni*, Milano, 2001.

¹² Per un approfondimento su questa operazione cfr.: F. Fatutta-L. Peruzzi, *Kosovo 1999. Le operazioni belliche di una guerra moderna*, Milano, 2000; B.S. Lambeth, *NATO's Air War for Kosovo. A strategic and Operational Assessment*, Santa Monica, 2001; K. Naumann, NATO, *Kosovo, and Military Intervention*, "Global Governance", vol. 8 (2002), n. 1, pp. 13-17; M. Webber, *The Kosovo War: A Recapitulation*, "International Affairs", vol. 85 (2009), n. 3, pp. 447-459.

¹³ A. Marrone, *Il rapporto tra le missioni NATO e la trasformazione dello strumento militare italiano*, "Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche", n. 7 (2014), p. 152. Il velivolo F-104 *Starfighter*, anche se ebbe un grande successo commerciale, venendo adottato da un gran numero di aeronautiche militari, era entrato in servizio nel 1958, era quindi un aereo decisamente obsoleto. Anche se aggiornato, non poteva reggere il confronto con i migliori aerei statunitensi. L'Aviazione Militare italiana lo ha definitivamente ritirato dal servizio nel 2004.

modelli¹⁴. Soprattutto questi aerei furono utilizzati in quantità e con una disponibilità di armamento che gli europei non avrebbero potuto permettersi.

La campagna NATO contro lo Stato guidato da Slobodan Milošević si limitò al solo impiego di velivoli, non ci fu un impiego di truppe a terra.

La successiva missione KFOR, autorizzata da mandato ONU¹⁵, posta sotto guida NATO, cominciata ufficialmente l'11 giugno 1999 e ancora in corso, pose nuovi quesiti sul ruolo dell'Alleanza. Era chiaro ai membri che se non ci fosse stata una forza presente sul territorio per mantenere divise le fazioni in lotta, gli scontri sarebbero scoppiati nuovamente, cosa che in parte stava già accadendo, dato che ancora si verificavano episodi di aggressione da parte della popolazione serba contro la popolazione kosovara nella parte settentrionale della regione. Purtroppo, ci furono anche alcuni casi di violenza portati dalla nuova maggioranza kosovara contro la nuova minoranza serba.

Era quindi necessaria l'organizzazione di una missione che avesse non solo le tradizionali capacità *combat*, nel caso fossero ricominciati gli scontri, ma soprattutto le capacità di *State building* di favorire la costruzione di un'entità autonoma come previsto dalla sopracitata risoluzione ONU. Di conseguenza l'Alleanza, creata e organizzata con dei fini eminentemente bellici, doveva adattarsi a un nuovo ruolo, quello di strumento di *peacekeeping*¹⁶.

L'11 settembre e l'Afghanistan

Il vero banco di prova operativo per la NATO però avvenne per una situazione non prevista, l'attentato dell'11 settembre 2001 alle

¹⁴ L'ultimo aereo dell'elenco, l'F-117, è stato il primo aereo *stealth*, che ebbe il suo primo impiego operativo durante la prima guerra del Golfo. Un F-117 fu abbattuto proprio durante il conflitto del Kosovo. Gli aerei B-1 (bombardiere strategico) e B-2 (bombardiere strategico con tecnologia *stealth*) ebbero il loro battesimo del fuoco proprio in quel conflitto e furono la chiara prova della superiorità tecnologica degli Stati Uniti sui loro partner europei.

¹⁵ Il testo della Risoluzione 1244 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite può essere letto al seguente link: [https://undocs.org/S/RES/1244\(1999\)](https://undocs.org/S/RES/1244(1999)).

¹⁶ Per un approfondimento cfr.: R. Murphy, *Un Peacekeeping in Lebanon, Somalia and Kosovo. Operational and Legal Issues Practice*, Cambridge, 2007.

Torri Gemelle. Tutte le precedenti operazioni della NATO erano state attuate senza che ci fosse stata un'aggressione contro uno dei membri dell'Alleanza, cosa che aveva creato in alcuni casi incertezze nell'utilizzo dell'organizzazione. Nel caso dell'attacco alle Torri per la prima volta si era verificata una chiara aggressione di un Paese membro, esisteva quindi il *casus foederis*. Oltre a questo, l'obiettivo da colpire era chiaro, il regime talebano in Afghanistan che dava accoglienza e supporto logistico all'organizzazione di Al-Qaeda guidata da Osama Bin Laden. L'applicazione dell'art. 5 del Trattato Nord Atlantico avrebbe imposto a tutti gli alleati di intervenire in favore degli Stati Uniti.

Invece gli Stati Uniti, che già in precedenza si erano lamentati della lentezza decisionale all'interno dell'Alleanza e che già iniziavano a manifestare un atteggiamento più unilateralista in politica estera, preferirono creare una *coalition of the willings*, applicando il concetto che è la missione che stabilisce l'alleanza e non il contrario. Di conseguenza gli Stati Uniti non vollero coinvolgere la NATO, ma decisero di intervenire solamente con l'appoggio di chi avesse seguito la loro linea di azione.

Quindi le prime missioni di bombardamento sull'Afghanistan furono condotte dalle sole forze aeree americane e britanniche, mentre le operazioni di terra verranno effettuate dalle forze della coalizione formata dalle forze americane, britanniche e dagli uomini dell'Alleanza del Nord, combattenti afgani che già erano in lotta contro i talebani.

Il regime di Kabul fu rovesciato in breve tempo, ma la volontà di creare un nuovo sistema statale in Afghanistan impose a Washington la necessità di coinvolgere altri Paesi e in questo la NATO poteva essere un utile supporto.

Fu quindi solo in un secondo momento che la NATO venne coinvolta in Afghanistan. Guidò una missione autorizzata dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU¹⁷, che prese il nome di *International Security Assistance Force* (ISAF), con lo scopo inizialmente di proteggere l'area di Kabul. Questa missione, anche forte del mandato ONU, estese progressivamente la sua area di competenza. In questo modo però si accumularono anche le

¹⁷ La missione fu approvata il 20 dicembre 2001 con la Risoluzione 1386. Di seguito il link per consultare la risoluzione: [https://undocs.org/S/RES/1386\(2001\)](https://undocs.org/S/RES/1386(2001)).

responsabilità dell'Alleanza. Le truppe NATO presenti sul territorio avrebbero dovuto svolgere non solo le funzioni di controllo e protezione delle aree assegnate, ma anche favorire la ricostruzione del Paese e lo *State building*.

ISAF è stata la missione più lunga, dal 20 dicembre 2001 al 28 dicembre 2014, e più complessa che la NATO abbia dovuto affrontare fino a ora e ha comportato uno stress non indifferente ai sistemi d'arma, imponendo anche una non indifferente riorganizzazione degli strumenti operativi. Si pensi poi che anche il quantitativo di truppe presenti sul territorio afgano era estremamente elevato: solo le Forze Armate italiane ebbero sul terreno circa 4.000 uomini nel periodo compreso tra il 2008 e il 2011, scesi a 2.500 nel 2013¹⁸.

Il Segretario Generale della NATO Anders Fogh Rasmussen sintetizzò cosa facesse e soprattutto come fosse percepita la NATO, quale fosse il suo rapporto con altre organizzazioni, in particolare l'Unione Europea e l'ONU, durante la Guerra Fredda e in parte anche dopo il crollo del Muro di Berlino: «NATO does war. The United Nations does peace. The European Union dishes out cash. The Non Governmental Organisations, the NGOs, do their own thing. And none of them needs the others, or needs to cooperate together»¹⁹.

Quel che enfaticamente affermava il Segretario, era l'approccio della NATO di fronte alle crisi che sarebbero potute scoppiare durante la Guerra Fredda e come in parte l'organizzazione aveva agito nelle sue prime operazioni. La NATO non necessitava di cooperare con altre entità come l'ONU, l'UE e le organizzazioni non governative, dato che l'Alleanza avrebbe combattuto un conflitto, mantenendo quindi un'impostazione *network*-centrica e finalizzata al "solo" obiettivo di sconfiggere l'avversario.

La missione ISAF però presentava uno scenario che se proprio non era inedito ai Paesi NATO, sicuramente per la vastità del teatro operativo, per le difficoltà geografiche e per il contesto sociale, poneva delle nuove problematiche all'Alleanza.

¹⁸ Cfr.: A. Marrone, *op. cit.*, p. 162.

¹⁹ Affermazione tratta dal discorso espresso dal Segretario generale Rasmussen alla conferenza "NATO-UAE Relations and the Way Forward in the Istanbul Cooperation Initiative" del 29 ottobre 2009 cfr.: https://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_58573.htm.

Proprio per le necessità di *State building* in Afghanistan fu necessario per la NATO passare da forze *network*-centriche, cioè strutture militari organizzate per sostenere operazioni ad alta intensità bellica, ad un approccio *systemic*-centrico, il che voleva dire che le forze dovevano essere strutturate in modo da tener ben presente l'integrazione anche con componenti non *combat*²⁰. Essenzialmente le forze sul terreno avrebbero dovuto essere organizzate per eseguire operazioni con delle molteplici caratteristiche, sia di combattimento che di appoggio alla ricostruzione. Operazioni ben sintetizzate dal concetto della *Three Block War*²¹.

Per il raggiungimento della missione, che comprendeva non solo il controllo e la sicurezza del territorio, fu necessario introdurre un nuovo strumento che permettesse anche di compiere azioni di carattere civile. Per raggiungere questo obiettivo furono organizzati i *Provincial Reconstruction Team* (PRT), proprio con lo scopo di integrare gli sforzi sia di controllo ed eliminazione delle minacce, sia di ricostruzione e di coinvolgimento anche della popolazione civile in modo da vincerne i "cuori e le menti".

Lo scopo di PRT quindi era quello di supportare l'estensione dell'autorità governativa afghana su tutto il territorio del Paese, assistere le forze di sicurezza afghane e favorire il processo di ricostruzione. Ai PRT spettava il controllo del territorio e i pattugliamenti, sostegno ed addestramento al costituendo Esercito nazionale afghano, assistenza agli sfollati, la ristrutturazione di edifici e di strade, il pronto soccorso. Per quanto riguarda la parte strettamente militare, i soldati devono garantire le condizioni di

²⁰ C. Jean, *Nuove forze armate per nuovi interventi militari*, in M. de Leonardis – G. Pastori (a cura di), *Le nuove sfide per la forza militare e la diplomazia: il ruolo della NATO*, Bologna, 2008, pp. 69-70. Per un approfondimento sulla cooperazione tra militari e civili, la cosiddetta *Civil-Military Cooperation (CIMIC)*, tra gli altri, cfr.: M. Panizzi (a cura di), *Cooperazione tra Forze Armate e organizzazioni non governative nelle operazioni militari di risposta alle crisi*, Roma, 2003; S. Carrara (a cura di), *Le forze terrestri nelle operazioni di stabilizzazione e ricostruzione post-conflitto*, Roma, 2007.

²¹ Cioè: combattere contro i focolai di resistenza, garantire la sicurezza della zona di impiego, condurre attività di supporto alla pace. Cfr.: W. Dorn – M. Varey, *Fatally flawed. The rise and demise of the "three-block war" concept in Canada*, "International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis", vol. 63 (2008), n. 4, pp. 967-978; M. de Leonardis, *Guerra e diplomazia: una prospettiva storica*, in M. de Leonardis – G. Pastori (a cura di), *op. cit.*, pp. 32-33.

sicurezza all'interno delle quali gli operatori civili possano condurre le loro azioni di ricostruzione e di sviluppo.

Proprio perché questi compiti uniscono sia il fattore militare sia quello civile, il comando ISAF/NATO si estendeva solo sul personale militare, mentre i civili operavano seguendo le direttive dei diversi ministeri interessati all'opera da loro attuata²².

Anche la conclusione di ISAF e la sua sostituzione con la nuova missione *Resolute Support Mission* (RSM) sempre a guida NATO e sempre supportata dell'approvazione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU²³, segue gli stessi principi. Pur non dovendo più svolgere attività di combattimento, le forze dell'Alleanza devono fornire supporto alle autorità locali in modo che queste possano autonomamente garantire la sicurezza del territorio e dei civili.

Questa missione prova ancora una volta la necessità di una costante evoluzione delle forze NATO. Nei conflitti che sono stati affrontati dalla NATO la parte di esclusivo combattimento – quanto meno di *major combat* – è stata minoritaria rispetto all'impegno successivo alla sconfitta delle forze convenzionali nemiche, mentre maggioritaria è stata quella della stabilizzazione e ricostruzione.

Sempre più quindi non è sufficiente sconfiggere le Forze Armate nemiche per raggiungere un obiettivo stabile, ma anzi, la parte più complessa è quella che si svolge nel periodo successivo agli scontri, dove si deve stabilizzare un territorio o creare addirittura un nuovo assetto statale. Ecco perché le Forze Armate impegnate in questo genere di operazioni debbono evolversi in modo che possano operare a contatto e in parte in sinergia con altre organizzazioni di carattere civile.

Mentre si svolgeva ISAF scoppiavano le cosiddette “primavere arabe”. All'interno di quel variegato e tumultuoso contesto anche in Libia, dal febbraio 2011, si verificarono dei tumulti, che portarono a una guerra civile. Alla luce della violenta repressione del

²² D. Riggio, *La NATO e le nuove frontiere del crisis management: l'impiego in Afghanistan*, in *ibi*, p. 185; R. Lane – E. Sky, *The Role of Provincial Reconstruction Teams in Stabilization*, “The RUSI Journal”, vol. 151 (2006), pp. 46-51; S. Rietjens – M. Bollen, *Linking Provincial Reconstruction Teams to Security Enhancement in Afghanistan*, “Journal of Peacebuilding & Development”, vol. 3 (2007), pp. 79-83.

²³ La Risoluzione del Consiglio di Sicurezza è la numero S/RES/2189 del 12 dicembre 2014, cfr.: [https://undocs.org/S/RES/2189%20\(2014\)](https://undocs.org/S/RES/2189%20(2014)).

regime di Gheddafi, l'ONU ha approvato una zona di interdizione aerea e, dopo aver chiesto un cessate il fuoco, che non sarà rispettato, ha autorizzato l'intervento militare²⁴. Dopo un'iniziale serie di attacchi non coordinati, sarà la NATO a prendere la guida delle operazioni, con la missione *Unified Protector*. L'intervento della NATO permise non solo che fosse condotta in modo efficace l'operazione, ma che si riuscisse a trovare una certa sintesi tra i diversi interessi degli attori che partecipavano alle missioni di bombardamento. Appunto, l'operazione si caratterizzò per il solo bombardamento aereo e da navi, non ci fu un intervento di terra. Questo intervento, dal punto di vista militare, non mise particolarmente alla prova il dispositivo della NATO, anche perché appunto le operazioni non incontrarono particolari difficoltà operative²⁵.

Dato al contrario il forte impegno a terra, dell'intervento in Afghanistan si può chiaramente notare come ormai la NATO operi decisamente in contesti "out of area", geograficamente molto distanti dai Paesi membri. È passato il concetto che l'Alleanza debba operare a livello globale, senza limiti geografici per le sue operazioni. Con questo non si sta sostenendo che la NATO tenda a diventare un'organizzazione globale e che quindi debba svolgere funzioni di "poliziotto globale". Molto più realisticamente l'Alleanza deve essere in grado di difendere i suoi membri da tutte le minacce che possono colpirli, da dovunque esse provengano.

Proprio per questo motivo, la distanza operativa rispetto le basi di partenza e l'estensione temporale delle operazioni hanno determinato la necessità di una radicale riorganizzazione delle forze NATO, cosa che però si scontra con una diffusa riduzione dei bilanci militari e di una certa difficoltà realizzativa.

Le nuove contingenze operative, cioè la necessità di inviare grandi unità consistenti in teatri operativi a grande distanza, dove

²⁴ La Risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU è la numero S/RES/1974 (2011), del 17 marzo 2011, cfr.: [https://undocs.org/S/RES/1973\(2011\)](https://undocs.org/S/RES/1973(2011)).

²⁵ Sull'intervento NATO in Libia cfr.: F. Gaub, *The North Atlantic Treaty Organizations and Libya: reviewing Operation Unified Protector*, Carlisle, PA, 2013; A.J. Kuperman, *A Model Humanitarian Intervention? Reassessing NATO's Libya Campaign*, "International Security", vol. 38 (2013), n. 1, pp. 105-136; A. Wedgwood – A.W. Dorn, *NATO's Libya Campaign 2011: Just or Unjust to What Degree?*, "Diplomacy & Statecraft", vol. 26 (2015), n. 2, pp. 341-362.

dovranno restare per molto tempo, pone appunto il problema di come strutturare queste forze.

Almeno fino al secondo conflitto mondiale le grandi Potenze coloniali (all'interno di queste possono anche essere inseriti sia il Giappone sia gli Stati Uniti) disponevano di fatto di due Eserciti, uno molto consistente metropolitano e uno coloniale, che avrebbe sostenuto, nelle "periferie" i lunghi combattimenti a bassa intensità²⁶.

Fino a che ci furono gli imperi coloniali per gli "occidentali" era normale che una parte consistente delle loro unità fosse impegnata a lungo in operazioni di controguerriglia, con le ovvie conseguenze in termini di costi e di perdite. La fine del periodo coloniale ha fatto parzialmente mettere da parte questo *know-how* e sempre più difficilmente è accettato dall'opinione pubblica il costo di lunghi impegni all'estero. Ormai quasi tutti gli Eserciti occidentali hanno a disposizione delle Forze Armate, generalmente di dimensioni contenute, composte solo da professionisti²⁷.

Queste forze vengono impegnate quando necessario con dei costi, sia economici sia politici, che sempre più difficilmente i paesi europei sono disposti a sostenere.

***Smart defence* e "NATO Forces 2020"**

Proprio per la mancanza di risorse²⁸, la NATO ha cercato di proporre una soluzione a questi vincoli applicando il concetto della *smart defence*²⁹. Questo enfatizza la cooperazione multinazionale,

²⁶ Per quanto riguarda gli eserciti coloniali e gli scontri a bassa intensità e come questa esperienza storica sia stata in parte dimenticata cfr.: G. Pastori, *L'Occidente in guerra con gli «altri»: lezioni storiche*, in M. de Leonardi – G. Pastori (a cura di), *op. cit.*, pp. 35-48.

²⁷ Alcuni Paesi NATO hanno mantenuto delle Forze Armate composte da coscritti, come la Polonia. Però, dato il cambio di sensibilità sociale, oggi risulta difficile inviare i soldati di leva in missioni all'estero.

²⁸ La situazione economica è ben espressa nel sito della NATO nella frase di apertura della voce "Smart Defence": «In these times of austerity, each euro, dollar or pound sterling counts». Cfr.: https://www.nato.int/cps/ua/natohq/topics_84268.htm#.

²⁹ Sulla *Smart Defence*, tra gli altri, cfr.: T. Frunzeti, *The concept of "smart defence" in the context of an efficient defense planning*, "Journal of Defense Resources Management", vol. 3 (2012), n. 2, pp. 3-18; B. Giergerich, *NATO's Smart*

dove il concetto fondamentale è quello della razionalizzazione delle risorse. In questo modo, aumentando le decisioni concertate tra i membri, i singoli Paesi potranno concentrarsi sulle competenze che maggiormente sono utili all'Alleanza. Lo scopo quindi non sarà solo rendere le Forze Armate dei membri il più possibile capaci di operazioni interforze, ma anche di condividere i progetti più ambiziosi condividendo i costi, ma anche i benefici. Questo progetto ambizioso – se effettivamente applicato – dovrebbe permettere il conseguimento degli obiettivi del “NATO Forces 2020”³⁰, con la creazione di Forze Armate tecnologicamente avanzate e molto interconnesse, ben equipaggiate e addestrate in modo da poter operare efficientemente insieme³¹.

Ovviamente l'interoperabilità e la cooperazione tra le diverse Forze Armate non sono sufficienti a garantire che queste unità possano operare in diversi teatri a gradi distanze rispetto i Paesi di provenienza.

Proprio perché le operazioni “*out of area*” sono diventate una parte così importante delle attività NATO, è necessario pensare a delle formule che permettano un dispiegamento di unità consistenti e a grande distanza, in grado di rispondere alle crisi con poco preavviso.

Per rispondere a queste esigenze nel 2002 è stata istituita la NATO *Response Force* (NRF) in grado di inviare circa 40.000 uomini ovunque nel giro di un mese. Questa grande unità è una forza multinazionale, che comprende diverse specialità: oltre gli elementi di comando e controllo, unità di forze speciali, una

Defence: Who's Buying?, “Survival”, vol. 54 (2012), n. 3, pp. 69-77; A. Richter – N.J. Webb, *Can Smart Defense work? A suggested approach to increasing risk – and burden-sharing within NATO*, “Defence & Security Analysis”, vol. 30 (2014), n. 4, pp. 346-359.

³⁰ Cfr.: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_87594.htm?mode=pressrelease.

³¹ Vanno incontro in parte a queste esigenze le nuove fregate di classe FREMM (dall'italiano Fregate europee multi-missione e dal francese *Frégates européennes multi-missions*), costruite grazie a una collaborazione tra Italia e Francia, cfr.: http://www.marina.difesa.it/noi-siamo-la-marina/organizzazione/comandi-basi-enti/log_amm/marinalles/Pagine/FREMM.aspx. Ma in parte anche il programma per il velivolo multiruolo F-35 e i progetti per l'elicottero d'attacco *Eurocopter Tiger* franco-tedesco, vanno in parte incontro alle esigenze di razionalizzare i costi e soprattutto avere quantità di fondi sufficienti per la realizzazione di prodotti d'avanguardia.

chemical, biological radiological and nuclear (CBRN) defence task force. Oltre a questo, la NRF è dotata della componente navale e aerea³². Un'unità così organizzata può quindi coprire quasi ogni genere di missione, dotando quindi la NATO di uno strumento estremamente efficace in grado di operare a livello globale. La NATO *Rapid Deployable Corps – Italy* (NRDC-ITA) con sede a Solbiate Olona (VA) dal gennaio 2018 ha il comando della componente terrestre della NRF³³.

Come detto la NRF per essere schierata completamente ha bisogno di circa un mese, tempo relativamente ridotto considerando la complessità e la consistenza della stessa unità. Alcune crisi però possono richiedere tempi di reazione ancora più rapidi. Per rispondere con maggiore velocità alle crisi, durante il Wales Summit del 2014, è stata stabilita la creazione all'interno della NRF di un'altra unità, definita come la *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF), composta da 5.000 militari, che dovrebbe svolgere la funzione di "punta di lancia" della NRF. Questa unità multinazionale e interforze può essere schierata in qualsiasi parte del mondo già in 2-3 giorni dall'attivazione, per essere a pieno organico in soli 5 giorni³⁴.

Conclusioni

La NATO durante il periodo della Guerra Fredda ha svolto un ruolo chiaro, quello di difesa dei Paesi membri, da una esplicita minaccia, portata dall'Unione Sovietica e dai Paesi del Patto di Varsavia.

Il crollo dell'URSS e il conseguente scioglimento del Patto di Varsavia, apparentemente determinò la perdita del ruolo per la NATO, non essendoci più un avversario che potesse in qualche modo minacciare i membri dell'Alleanza.

³² Per una descrizione puntuale della struttura della NRF cfr.: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49755.htm?selectedLocale=en.

³³ Per una presentazione su ruolo funzioni e attività del NRDC-ITA cfr.: <http://www.nrdc-ita.nato.int/home>; https://www.difesa.it/SMD_/Eventi/Pagine/NRDC_ITA_assume_responsabilita_sulla_compimente_terrestre_NRF_2018.aspx#nato.

³⁴ Cfr.: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49755.htm?selectedLocale=en.

La crisi della Jugoslavia pose però i Paesi europei di fronte al fatto di essere incapaci di dare una risposta unitaria ai problemi che si stavano generando nei Balcani, soprattutto quando si trattò di usare la forza per imporre un “cessate il fuoco” tra le parti in lotta.

La NATO dava il *frame* all'interno del quale i membri che partecipavano alle missioni potevano operare in maniera coordinata, grazie alle procedure condivise. Le operazioni in Bosnia e soprattutto in Kosovo dimostrarono anche il grande divario tra le capacità operative, tecnologiche e numeriche che separava gli Stati Uniti e gli altri membri della NATO.

Le successive operazioni in Libia dimostrarono ancora una volta come la difesa degli interessi dei Paesi dell'Alleanza, soprattutto di quelli europei, fossero meglio garantiti, o quantomeno che si riuscisse a trovare una migliore mediazione tra i diversi interessi, quando le operazioni belliche erano coordinate dalla NATO.

Queste operazioni però rimasero “limitate” all'impegno aereo e navale, in aree vicine ai Paesi NATO. Saranno soprattutto le missioni KFOR, ISAF e RSM, caratterizzate da un ampio impegno terrestre, che poserò i maggiori quesiti sul ruolo e sull'organizzazione necessarie per il conseguimento degli obiettivi delle missioni, che non solo sono condotte in aree a grande distanza dai Paesi NATO, ma anche non sono più ridotte alla sconfitta militare del nemico, oltre questo devono conseguire anche la stabilizzazione e contribuire alla ricostruzione di Stati.

Per rispondere a queste esigenze, senza dimenticare il ruolo primario dell'Alleanza, che rimane quello della difesa dei suoi membri, la NATO ha dovuto trovare delle soluzioni che le permettesse di adattarsi al meglio alle operazioni “*out of area*”, caratterizzate non solo da fasi di combattimento ad alta e bassa intensità, ma anche di cooperazione con altri enti non militari, che operano nelle fasi di ricostruzione.

La NATO, da organizzazione esclusivamente di difesa militare, è riuscita ad adeguare il suo dispositivo a funzioni più complesse che integrano quindi sia le capacità “*combat*”, sia quelle di stabilizzazione e ricostruzione, soprattutto alla maggiore capacità di interagire con altre organizzazioni civili. La soluzione in Afghanistan è stata la creazione dei PRT, che riescono a svolgere sia operazioni di combattimento e di supporto alle forze afgane, sia di controllo

del territorio, ma anche favoriscono l'opera di ricostruzione del territorio a loro assegnato. La NATO ha trovato quindi il modo per dialogare e cooperare efficientemente con altre istituzioni e organizzazioni non militari, diventando un valido strumento di *State building*.

La NATO però non ha tralasciato il suo ruolo di difesa militare della sicurezza dei suoi membri, sicurezza che può essere minacciata a livello globale. L'aumento e la varietà delle minacce sono corrisposti a una diminuzione dei budget militari, soprattutto da parte degli europei, cosa che ovviamente pone dei limiti alle capacità operative dell'Alleanza.

Per cercare di supplire a questi limiti la NATO ha proposto la *smart defence*, il cui scopo è quello di massimizzare le risorse, condividendo gli oneri e sviluppando programmi comuni, seguendo i dettami di *prioritisation*, specializzazione e cooperazione.

Al fine di garantire le capacità di un pronto dispiegamento delle forze anche a grande distanza, la NATO ha deciso l'organizzazione dell'NRF, con al suo interno VJTF, cioè un'unità di grandi dimensioni che ha la capacità di svolgere un'ampia gamma di missioni, con la capacità di essere inviata e impegnata dovunque e in tempi estremamente ristretti.

Per concludere la NATO dalla fine della Guerra Fredda ha dovuto adattarsi a nuovi compiti e nuovi scenari, il tutto mentre i bilanci militari sono in riduzione. L'esperienza sul terreno e l'acquisita consapevolezza della necessità di garantire la stabilizzazione e la ricostruzione di certe aree ha permesso all'Alleanza di sviluppare delle capacità di dialogo e cooperazione con altre organizzazioni e istituzioni.

Allo stesso tempo non è venuto meno il compito primario dell'Alleanza che è la difesa dei suoi membri, ma le mutate condizioni internazionali hanno messo in primo piano, a differenza di quanto avveniva durante il confronto tra occidente e oriente, le capacità di dispiegamento e integrazione interforze. La soluzione più importante a questa esigenza è stata la creazione della NRF, che riesce a rispondere ai nuovi quesiti di sicurezza, con grandi capacità di dispiegamento.

Se la NATO riuscirà ancora a trovare soluzioni efficienti, sfruttando appieno le risorse messe a disposizione dai suoi membri e se i suoi membri continueranno a impegnarsi in questo senso,

l'Alleanza, avendo già dimostrato grandi capacità di flessibilità ed efficienza, continuerà a svolgere la sua funzione tradizionale di difesa, ma garantendo anche gli strumenti per un impegno nelle più diverse aree geografiche, dove potrà dotare gli alleati di un sistema ormai rodato per operazioni che non si limitano al solo combattimento. Ovviamente per fare tutto questo dovrà esserci la volontà politica e una visione strategica condivisa.

L'Occidente e il ritorno della Russia

di SIMONE ZUCCARELLI

Abstract – *In the months following the fall of the Soviet Union the West was filled with a sense of hope. Indeed, it seemed that the old enemy was ready to embrace Western liberal-democratic values and the free-market economy. Although this illusion has been cultivated in the West for a long time, the invasions of Georgia and Ukraine, and the hybrid and information warfare launched by Moscow against the Transatlantic area have clearly shown that the geopolitical and historical regularities still matter in the XXI century. Therefore, it appears vital to understand the reasons why the Western approach has failed, and which are the main dynamics underlining the relations between the West and Russia in the last thirty years. At the same time, dwelling on the victory of Donald Trump in 2016 and his tenure as President of the United States, particularly with regard to US-Russia relations, it is necessary to put the present time in the right perspective, avoiding drawing hasty, and wrong, conclusions on a presidency more traditional than often painted. The aim is to create a framework to understand the past and face the future with great awareness.*

«Oggi stiamo sollevando la questione dell'appartenenza della Russia alla NATO, seppure lo consideriamo un obiettivo politico a lungo termine»¹. Era il 20 dicembre 1991 quando Boris Eltsin inviava una lettera all'Alleanza Atlantica nella quale poneva l'ingresso di Mosca nella stessa come un obiettivo politico. A trent'anni dal crollo del Muro di Berlino il futuro che sembrava intravedersi allora non si è materializzato. Al contrario, le relazioni tra mondo transatlantico e Russia sono regredite al punto tale che è sempre più frequente vedere accostato il contesto attuale, seppure impropriamente, a quello della Guerra Fredda. La storia, tuttavia, si sarebbe potuta svolgere in modo diverso e il ritorno della Russia avrebbe potuto portare all'instaurazione di una relazione cooperativa

¹ T.L. Friedman, *Soviet Disarray; Yeltsin Says Russia Seeks to Join NATO*, "The New York Times", 21.12.1991, <http://www.nytimes.com/1991/12/21/world/soviet-disarray-yeltsin-says-russia-seeks-to-join-nato.html> (ultimo accesso: 2.6.2019).

invece che competitiva con l'Occidente. Infatti, la Russia ha sempre avuto diverse alternative e, almeno in principio, sembrava fosse orientata verso l'integrazione nel mondo euro-atlantico.

Ciò che i mesi concitati seguenti la dissoluzione dell'Unione Sovietica restituiscono, infatti, è una neonata Federazione Russa che appare desiderosa di rompere con il proprio passato per abbracciare valori e organizzazione economica occidentali. Da Occidente erano già arrivati segnali di apertura importanti: nel luglio 1990, durante il summit NATO di Londra, si dichiara la volontà di estendere una «hand of friendship»² verso i Paesi dell'Est mentre il 20 dicembre 1991 si tiene la prima sessione del *North Atlantic Cooperation Council*, forum di dialogo tra NATO e gli ex avversari del Patto di Varsavia alla quale partecipa anche l'URSS, pochi giorni prima della sua dissoluzione. Nella primavera del 1992, il Presidente americano George H.W. Bush afferma che la «rivoluzione democratica» in corso in Russia costituiva la migliore speranza per una vera pace nel corso della sua vita in quanto «una Russia democratica [sarebbe stata] la miglior garanzia contro un rinnovato pericolo di competizione e la minaccia di una rivalità nucleare»³.

I toni del discorso di Bush vengono ripresi, e rafforzati, anche nella conferenza congiunta tra il Presidente americano e Boris Eltsin tenutasi qualche mese più tardi. Nella stessa Bush rimarca come gli Stati Uniti supportassero fortemente la Russia nel suo percorso di riforme e si compiace della firma della Carta di Washington, un documento con il quale le due parti si impegnavano a raggiungere un futuro di pace come partner democratici⁴. Anche la versione iniziale del *Defense Planning Guidance* per gli anni fiscali 1994-1999, che passerà poi alla storia come dottrina Wolfowitz, sconta il nuovo clima, indicando come «[...] una partnership democratica con la Russia sarebbe il miglior risultato possibile per gli Stati Uniti»⁵.

² *London Declaration On A Transformed North Atlantic Alliance*, disponibile al sito: <https://www.nato.int/docu/comm/49-95/c900706a.htm>.

³ G.H.W. Bush, *Remarks to the American Society of Newspaper Editors*, 9.4.1992.

⁴ G.H.W. Bush, *The President's News Conference With President Boris Yeltsin of Russia*, 17.6.1992.

⁵ *Exerpts From Pentagon's Plan: 'Prevent the Re-Emergence of a New Rival'*, "The New York Times", 8.3.1992.

Tali valutazioni somigliavano ad alcune di quelle fatte contemporaneamente dagli ex rivali russi. Interessante, ad esempio, è l'articolo che l'ambasciatore russo a Washington, Vladimir Lukin, scrive per *Foreign Policy* nell'autunno del 1992, poco dopo la conferenza Bush-Eltsin. In tutto l'articolo viene sostenuta la necessità per la Russia di muoversi rapidamente verso Occidente e un regime liberal-democratico⁶. Secondo Lukin, ciò avrebbe impedito al suo Paese di scivolare nuovamente in una forma di governo inadatta a renderlo prospero e in pace con i suoi vicini⁷.

Il nuovo ordine internazionale a guida americana

L'elezione di Bill Clinton non cambia inizialmente la direzione della politica estera americana. Il nuovo Presidente, oltre alla scarsa esperienza nel campo della politica internazionale, porta alla Casa Bianca un'agenda focalizzata sulle questioni domestiche, in particolare economiche, e per molti mesi dall'insediamento la politica estera della nuova amministrazione resta priva di una visione chiara e coerente⁸. Nei rari interventi dedicati alla politica estera, il neoeletto Presidente si limita a inserirsi in continuità con il suo predecessore, mostrando solo un più spiccato approccio multilaterista⁹. Inizialmente, anche il tono delle relazioni tra Russia e Stati Uniti non cambia. Al contrario, la volontà di continuare sulla strada dell'approfondimento della *partnership* in vista di un futuro di amicizia tra i due ex rivali emerge con forza nel primo meeting tra Clinton ed Eltsin¹⁰.

⁶ V.P. Lukin, *Our Security Predicament*, "Foreign Policy", n. 88 (autunno 1992), p. 58.

⁷ «A decisive domestic guarantee against such turn of events would be the development democracy and a market economy that is successful and fast – indeed faster than that of our neighbors. It is the only path that can lead to revival of a strong Russia that is confident in security». *Ibi*, p. 66.

⁸ R.N. Haass, *Fatal Distraction: Bill Clinton's Foreign Policy*, "Foreign Policy", n. 108 (1997), p. 114.

⁹ D. Brinkley, *Democratic Enlargement: The Clinton Doctrine*, "Foreign Policy", n. 105 (1997), p. 112.

¹⁰ Il Presidente americano presenta qui un nuovo programma di aiuti economici del valore di un miliardo di dollari per Mosca.

È solo tra la fine dell'estate e l'autunno del 1993 che la situazione inizia a mutare per ambedue i Paesi. Ad agosto, Clinton, criticato da molti per un fumoso approccio in politica estera mancante di una visione complessiva, incarica il *National Security Advisor* Anthony Lake di coniare un termine capace di racchiudere efficacemente la visione clintoniana. Ne consegue il termine-concetto di *enlargement*¹¹ fondato su quattro punti cardine: (1) rafforzare la comunità formata dalle economie di mercato; (2) incoraggiare e consolidare nuove democrazie ed economie di mercato dove possibile; (3) contrastare l'aggressione degli Stati ostili alle democrazie e supportarne la liberalizzazione; (4) e aiutare le democrazie e le economie di mercato a insediarsi nelle regioni più preoccupanti dal punto di vista umanitario¹². La Russia non era esclusa da tale strategia: addirittura a Washington si ipotizzava¹³ di riuscire a fare diventare la Russia un membro NATO entro il 2005, insieme a Bielorussia e Ucraina. Negli stessi giorni Eltsin, durante una visita a Varsavia, esprime comprensione per il desiderio della Polonia di unirsi alla NATO affermando che ciò non avrebbe minato gli interessi russi, dando forza a chi in Occidente vedeva l'*enlargement* come la strategia più appropriata nel nuovo ordine internazionale.

L'approccio conciliante di Eltsin, tuttavia, diventa sempre meno condiviso in Russia¹⁴. La dura reazione alla sua apertura all'allargamento della NATO lo costringe già il 15 settembre a rivedere parzialmente la sua posizione in una lettera inviata a Clinton¹⁵ ma è la crisi istituzionale che colpisce la Russia pochi giorni dopo (21 settembre – 4 ottobre) a dare una svolta sensibile alle relazioni

¹¹ Concetto esposto da Clinton stesso nel suo discorso alle Nazioni Unite il 27 settembre 1993: «During the cold war we sought to contain a threat to the survival of free institutions. Now we seek to enlarge the circle of nations that live under those free institutions».

¹² D. Brinkley, *op. cit.*, pp. 114-116.

¹³ *Strategy for NATO's Expansion and Transformation – 7 September 1993*, U.S. Department of State, Date/Case ID: 07 JUL 2004 199904515.

¹⁴ Anche se occorre sottolineare come il nuovo concetto di politica estera adottato dalla Russia nell'aprile del 1993 avesse già incominciato a tracciare un percorso di distacco dall'Occidente e recupero della dimensione eurasiatica. – R.C. Nation, *U.S. Interests in the new Eurasia, in: Russian Security Strategy Under Putin: U.S. and Russian Perspectives*, "Strategic Studies Institute", novembre 2007, pp. 3-4.

¹⁵ U.S. Department of State. Case No. M-2006-01499 Doc No. C17533698.

tra comunità transatlantica e Russia. Da quel momento in avanti, infatti, Eltsin sarà obbligato a tenere in maggiore considerazione le forze di sicurezza e militari¹⁶ che non avevano mai smesso di considerare una minaccia la NATO. In cambio del suo sostegno durante la crisi, il comparto di sicurezza russo richiese a Eltsin di avere un maggiore peso nel processo di *decision-making*¹⁷ e ciò ha condotto a un approccio sempre più duro nei confronti dell'Occidente¹⁸. Anche l'opinione pubblica russa testimonia il mutamento del clima nel Paese tramite il voto alle elezioni legislative del dicembre 1993: nelle stesse i partiti nazionalista e comunista, spiccatamente antioccidentali, performano ottimamente¹⁹, spingendo ulteriormente alla revisione della politica estera di Mosca in chiave eurasista, nazionalista e meno filoatlantica.

Niente meglio delle parole del Ministro degli Esteri russo Andrei Kozyrev può mostrare in modo esaustivo il cambio di rotta della Federazione Russa. Colui che soltanto un anno prima si dichiarava, sostanzialmente, un occidentalista²⁰, pochi mesi dopo indica tutto il peso del cambiamento in due articoli scritti per *The Washington Post* e *Foreign Affairs*. Nel primo, il Ministro degli Esteri enuncia la necessità per il suo Paese di preservare i suoi interessi nello spazio eurasiatico, inclusa la protezione delle minoranze russe nelle ex Repubbliche sovietiche, la reintegrazione economica di tali repubbliche e la possibilità di condurre operazioni di

¹⁶ P.J. Saunders, *Yeltsin's Attack, America's Tolerance*, "The National Interest", 4.10.2003, disponibile online al sito: <https://nationalinterest.org/commentary/yeltsins-attack-americas-tolerance-9182> (ultimo accesso: 15.05.2019).

¹⁷ «[Eltsin] has consolidated and increased his power through a gun barrel and, in the process, become indebted [...] to the military and security services». – D.K. Simes, *The Return of Russian History*, "Foreign Affairs", vol. 73 (1994), n. 1, p. 74.

¹⁸ Come apparve chiaro rapidamente anche alla diplomazia occidentale. – R. Cohen, *Yeltsin Opposes Expansion of NATO in Eastern Europe*, "The New York Times", 2.10.1993.

¹⁹ Posizionandosi al primo e al terzo posto. I due leader, Vladimir Zhirinovskiy e Gennady Zyuganov proponevano – e hanno continuato a proporre – una visione fortemente anti-occidentale ed eurasista, incarnando un sentimento diffuso nella popolazione russa.

²⁰ M. Massari, *Russia. Democrazia europea o potenza globale?*, Milano, 2009, p. 61.

peace-making nelle aree di conflitto limitrofe²¹. Nel secondo articolo²², invece, viene fatto notare come la maggioranza delle forze politiche e degli elettori desiderasse una Russia indipendente, prospera e potenza globale: l'alternativa a questo sarebbe stata il ritorno di un'ondata di nazionalismo aggressivo, palese allusione al risultato delle elezioni di pochi mesi prima. Ciò, nondimeno, non è sufficiente a risvegliare un Occidente convinto del fatto che «[t]he age of geopolitics had supposedly given way to the age of geoeconomics»²³.

Contemporaneamente, però, la NATO si muove nell'ottica di integrare i Paesi ex rivali nello spazio euro-atlantico. Anche la Russia viene inclusa in tale sforzo con l'ammissione alla *Partnership for Peace (Pfp)* NATO nel 1994 poco dopo la sua creazione. Il programma di cooperazione bilaterale destinato ai Paesi europei e alle ex Repubbliche sovietiche era stato concepito per rafforzare i legami di tali Paesi con la NATO, lasciando libertà di scelta sulle modalità di collaborazione e il grado di ambizione della stessa. La creazione della *Pfp* andava incontro anche all'esigenza russa di avere un sistema di collaborazione pan-europeo e, pertanto, è inizialmente gradita a Mosca²⁴.

Nello stesso anno, tuttavia, l'amministrazione Clinton inizia a spostarsi su una posizione più aperta verso le richieste di alcuni Paesi di essere ammessi alla NATO: se prima tutto era relegato nel campo delle ipotesi, ora si affermava che il loro ingresso sarebbe

²¹ A. Kozyrev, *And Now: Partnership With Russia's Democrats*, "The Washington Post", 10.10.1993.

²² A. Kozyrev, *The Lagging Partnership*, "Foreign Affairs", vol. 73 (1994), n. 3, p. 59.

²³ R. Kagan, *Superpower Don't Get to Retire*, "New Republic", 27.05.2014, disponibile online al sito: <https://newrepublic.com/article/117859/superpowers-dont-get-retire> (ultimo accesso: 2.6.2019).

²⁴ Che, tuttavia, in un primo momento si convince, anche a causa dell'ambiguità del Segretario di Stato Warren Christopher in merito, del fatto che tale forma di collaborazione avrebbe sostituito l'opzione *membership* per tutti i Paesi prima sotto il giogo sovietico. Possibilità non contemplata a Washington, dove comunque ci si assicurava costantemente che la Russia sapesse che la porta per una completa integrazione nella famiglia degli Stati occidentali restava aperta. – *Your October 21-23 visit to Moscow – Key foreign policy issues – 20 October 1993*, U.S. Department of State, Date/Case ID: 4 May 2000 200000982.

stato unicamente questione di tempo²⁵. Gli avvertimenti di Eltsin sul rischio del passaggio da una guerra fredda a una pace fredda nel caso in cui la NATO fosse stata allargata sono rigettati da Clinton che, diplomaticamente ma fermamente, indica come gli Stati Uniti, seppure interessati a soddisfare tutte le parti in causa, non avrebbero accettato in merito il veto della Russia²⁶. Tuttavia, tendendo nuovamente una mano a Mosca, nel maggio 1995 Clinton assicura alla controparte che qualsiasi espansione della NATO non sarebbe avvenuta prima delle elezioni presidenziali russe del 1996; promette, inoltre, l'apertura del G7 alla Russia e una *special relationship* con la NATO²⁷ qualora Mosca avesse voluto cogliere la possibilità offerta.

La fine della competizione bipolare, tuttavia, aveva trasportato la NATO e la comunità transatlantica in una nuova epoca. Il *New Strategic Concept* del 1991 prevedeva che la NATO potesse andare «[...] beyond collective defence and to conduct new security missions, including peacekeeping, conflict-prevention and crisis-management activities»²⁸. Ed è proprio la prima operazione oltre i limiti previsti dall'articolo 5 del Trattato di Washington, l'operazione *Deliberate Force* in Bosnia (30 agosto – 20 settembre 1995), a rafforzare gli attriti tra NATO e Russia. Eltsin, infatti, annuncia la possibilità di riconsiderare le relazioni con la NATO qualora l'attacco aereo non fosse stato interrotto²⁹. L'ampio coinvolgimento dei russi nella stesura degli Accordi di Dayton e nelle operazioni di *peacekeeping* seguenti l'azione della NATO³⁰ non porteranno a

²⁵ G. Lundestad, *The United States and Western Europe Since 1945*, New York, 2003, p. 254.

²⁶ A. Marshall, *Russia warns Nato of a 'Cold Peace'*, "The Independent", 6.12.1994, disponibile online al sito: <http://www.independent.co.uk/news/russia-warns-nato-of-a-cold-peace-1386966.html> (ultimo accesso: 25.05.2019).

²⁷ *Summary Report on One-on-One meeting between Presidents Clinton and Yeltsin, May 10, 1995, Kremlin*, William J. Clinton Presidential Library Little Rock, AR.

²⁸ R.C. Hendrickson, *Crossing the Rubicon*, "NATO Review", autunno 2005, disponibile online al sito: <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue3/english/history.html> (ultimo accesso: 24.5.2019).

²⁹ *Operation Deliberate Force delivers new blows to Serbs*, CNN, 7.09.1995, disponibile online al sito: <http://edition.cnn.com/WORLD/Bosnia/updates/sep95/9-07/pm/index.html> (ultimo accesso: 25.05.2019).

³⁰ Con circa 2.000 soldati russi integrati in strutture NATO. R.C. Hendrickson, *op. cit.*

un ammorbidimento della posizione russa. Al contrario, in seguito alla vittoria del Partito Comunista nelle elezioni per la Duma del 1995, Yevgeny Primakov subentra ad Andrei Kozyrev nella posizione di Ministro degli Esteri (gennaio 1996), indicazione palese della volontà di recuperare una politica estera poco intenzionata a un accomodamento con l'Occidente³¹. Fin dal principio, infatti, la visione multipolarista di Primakov spinge la Russia verso altri centri di potere emergenti: invece che cercare a tutti i costi una partnership con l'Occidente, Mosca inizia a guardare ad accordi anti-egemonici con Paesi come Cina e Iran³². L'ascesa di Primakov segna uno spartiacque nell'impostazione della politica estera russa³³. Un mondo multipolare, con vari centri di potere indipendenti e in competizione e fondato sul *balance of power* di ottocentesca memoria³⁴, infatti, non era compatibile con la visione americana di un unico ordine globale in cui tutti gli attori avrebbero condiviso gli stessi assunti di base e gli stessi valori. Inoltre, già nel 1993 Primakov, nella sua posizione³⁵ di Direttore del *Foreign Intelligence Service* (SVR), si era espresso con scetticismo verso la NATO³⁶. Il nuovo corso della politica estera russa non varierà più in maniera

³¹ Nonostante Kozyrev avesse mutato il suo approccio dopo gli eventi della seconda metà del 1993 era oramai ritenuto troppo accomodante verso l'Occidente. La sua sostituzione è ben vista alla Duma, in particolare tra i parlamentari nazionalisti e comunisti. P. Shearman, *The Sources of Russian Conduct: Understanding Russian Foreign Policy*, "Review of International Studies", 2001, 27, p. 256; A. Cohen, *The "Primakov Doctrine": Russia's Zero-Sum Game with the United State*, "The Heritage Foundation", 15.12.1997, p. 3.

³² Z. Brzezinski, *The Grand Chessboard. American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*, New York, 1997, pp. 115-116.

³³ Come ricordato anche da Sergej Lavrov, Ministro degli Esteri russo dal 2004: «The moment he took over the Russian Foreign Ministry heralded a dramatic turn of Russia's foreign policy. Russia left the path our Western partners had tried to make it follow after the breakup of the Soviet Union and embarked on a track of its own». *Lavrov predicts historians may coin new term: the Primakov Doctrine*, "TASS", 28.10.2014, disponibile online al sito: <https://tass.com/russia/756973> (ultimo accesso 27.08.2019).

³⁴ A.V. Kortunov, *Between Polycentrism and Bipolarity*, "Russia in Global Affairs", vol. 17 (2019), n. 1, pp. 11-13.

³⁵ Detenuta dal 1991 al 1993.

³⁶ Seppure nella consapevolezza che «[...] it would be wrong to assume that the geographical expansion of NATO will serve to establish a bridgehead for a strike against Russia». Fin dal principio, dunque, l'ostilità russa verso la NATO e il suo allargamento non si è basata – e non si basa – tanto su ragioni militari

sostanziale dalle basi gettate da Primakov, rendendo sempre più complessa la relazione con l'Occidente.

Il secondo mandato di Bill Clinton

Nello stesso momento, anche la dottrina di politica estera americana evolve rispetto ai primi anni clintoniani: l'approccio quasi totalmente concentrato sugli aspetti economici, infatti, lascia il posto a una concezione più classica, complessa e securitaria della politica internazionale³⁷ nella quale si ha la maturazione del concetto di *enlargement*. In particolare, il secondo mandato di Bill Clinton porta a una accelerazione in merito all'allargamento della NATO a est, visto come strumento prioritario per l'avanzamento degli obiettivi di sicurezza nazionale americana e per creare un'Europa democratica, pacifica e unita. L'amministrazione Clinton³⁸ spinge dunque per l'ingresso di Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria nella NATO. I tre Paesi, invitati nel luglio 1997, entreranno nell'alleanza nel marzo 1999.

I Paesi occidentali, nondimeno, continuano a mostrare la volontà di integrare anche la Russia nelle istituzioni euro-atlantiche: non solo aprono il G7 a Mosca, invitata ufficialmente nel 1997, ma riescono anche a ottenere un importante successo con il *NATO-Russia Founding Act* con cui si ha l'istituzione di una serie di strumenti di consultazione e coordinamento, *Permanent Joint Council* sopra tutti, per aumentare la stabilità dell'area euro-atlantica. Nello stesso anno, anche l'Unione Europea si attiva per rafforzare la partnership con la Russia attraverso la firma di un *Partnership and Cooperation Agreement*³⁹. Nella *National Security Strategy* statunitense uscita nel maggio del 1997, inoltre, viene enunciata

quanto su ragioni di prestigio, identità e politica interna. *FBIS-SOV-93-226*, 26.11.1993, pp. 6-8; P. Shearman, *op. cit.*, p. 257.

³⁷ A.W. Jewett – M.D. Turetzky, *Stability and Change in President Clinton's Foreign Policy Beliefs, 1993-1996*, "Presidential Studies Quarterly", vol. 28 (1998), n. 3.

³⁸ E in particolare il nuovo Segretario di Stato Madeleine Albright. La diplomatica di origini ceche, infatti, era molto più orientata su una visione messianica e wilsoniana della politica estera americana rispetto al predecessore.

³⁹ Volto a rafforzare il dialogo politico tra le parti, gli scambi commerciali e la cooperazione in campo sociale, economico, finanziario, scientifico e culturale.

con chiarezza l'intenzione di costruire un'Europa integrata con una Russia democratica pienamente partecipe⁴⁰. La ricomparsa di posizioni imperiali di stampo eurasiatico⁴¹ – quali la considerazione dell'Ucraina come «fenomeno temporaneo»⁴² e l'approvazione da parte della Duma di una mozione che dichiarava invalida la dissoluzione dell'URSS⁴³ – non appaiono all'amministrazione americana come segni di un *revival* di una visione incompatibile con il progetto di creare uno spazio liberal-democratico con una Russia inclusa e partecipe.

Le relazioni, tuttavia, peggiorano con l'intervento NATO in Serbia. Nonostante l'operazione *Allied Force* (24 marzo – 10 giugno 1999) fosse iniziata soltanto dopo l'esaurimento di ogni opzione diplomatica e di fronte alla pulizia etnica in corso, l'azione intrapresa con poco riguardo alla posizione di contrarietà di Mosca mostra a quest'ultima come fosse ben lontana dall'essere considerata una grande potenza paritaria. Allo stesso tempo, tuttavia, la nomina di Primakov a Primo Ministro (settembre 1998) diversi mesi prima dell'inizio delle operazioni dell'Alleanza Atlantica e il vasto supporto che godeva nel Paese mostrano chiaramente quanto la *grand strategy* russa stesse mutando ben prima dell'intervento NATO. I singoli eventi, dunque, non possono essere considerati come cause scatenanti ma solo episodi lungo un percorso di riorientamento strategico iniziato molto prima, almeno dall'ottobre 1993, e presentante numerose continuità con la secolare storia della Russia.

⁴⁰ «Our objective is to complete the construction of a truly integrated, democratic and secure Europe, with a democratic Russia as a full participant. [...] Parallel to NATO enlargement, we seek to define a new and coherent NATO-Russia partnership one that ensures Russia's full participation in the post-Cold War European security system». – *A National Security Strategy for A New Century*, Washington D.C., 1997, p. 25.

⁴¹ *Ibi*, p. 111.

⁴² Z. Brzezinski, *The Grand Chessboard...*, cit., p. 104.

⁴³ *Ibi*, p. 109.

Il nuovo millennio, la guerra al terrore e l'ascesa di Vladimir Putin

L'ingresso nel nuovo millennio, segnato dal cambiamento al vertice di Russia e Stati Uniti, sembrava potesse invertire il percorso di una relazione in deterioramento: sia George W. Bush sia Vladimir Putin apparivano concentrati sulla politica interna e desiderosi di instaurare una relazione armoniosa con l'ex rivale. Già nel marzo 2000 Putin, in un'intervista rilasciata alla BBC, dichiara che «Russia is part of the European culture. And I cannot imagine my own country in isolation from Europe and what we often call the civilised world. So it is hard for me to visualise NATO as an enemy»⁴⁴. Incalzato sulla possibilità per la Russia di unirsi alla NATO risponde: «I don't see why not»⁴⁵. Oltreoceano, contemporaneamente, si inizia a discutere di un *New Strategic Framework* con la Russia, al fine di proseguire nella traiettoria dell'inclusione e della cooperazione, in particolare viste le nuove minacce provenienti dai *rogue State*⁴⁶.

Anche il primo summit Bush-Putin sembra delineare una traiettoria di cooperazione tra Russia e Stati Uniti. Il Presidente americano presenta al suo omologo una visione estremamente diffusa e condivisa in America: «The Cold War is over [...] We are no longer enemies»⁴⁷. Era radicata la convinzione per cui, alla fine della storia, a Mosca non fosse rimasta che una alternativa: cooperare con l'Occidente ed essere inclusa nel suo ordine⁴⁸. L'attentato dell'11 settembre, poi, rende i Paesi occidentali sempre più convinti del fatto che il pericolo maggiore per la loro sicurezza non venisse da altre grandi Potenze⁴⁹ ma da Stati canaglia, Stati falliti

⁴⁴ D. Frost, *BBC Breakfast with Frost: Interview with Vladimir Putin*, "BBC", 5.3.2000, isponibile online al sito: http://news.bbc.co.uk/1/hi/english/static/audio_video/programmes/breakfast_with_frost/transcripts/putin5.mar.txt (ultimo accesso: 1.6.2019).

⁴⁵ Simili considerazioni vennero fatte anche in altre circostanze. – *Putin Says He Discussed Russia's Possible NATO Membership With Bill Clinton*, "RFE/RL", 3.6.2017, isponibile online al sito: <https://www.rferl.org/a/russia-putin-says-discussed-joining-nato-with-clinton/28526757.html> (ultimo accesso: 1.6.2019).

⁴⁶ J. Bolton, *Surrender Is Not an Option*, New York, 2007, pp. 55-59.

⁴⁷ G.W. Bush, *Decision Points*, New York, 2010, p. 432.

⁴⁸ Z. Brzezinski, *The Grand Chessboard...*, cit., p. 118.

⁴⁹ Come scritto anche nella *National Security Strategy* americana del 2002: «Today, the world's great powers find ourselves on the same side – united by

e gruppi terroristici. In quest'ottica la Russia era vista come un partner nella guerra al terrore. La reazione moderata di Mosca a una questione delicata come il ritiro statunitense dall'*ABM Treaty* rafforza l'idea di una possibile partnership⁵⁰. È questo lo spirito che conduce agli Accordi di Pratica di Mare, il 28 marzo 2002. Stesi sulla base del precedente *NATO-Russia Founding Act*, gli accordi portano alla nascita del Consiglio NATO-Russia, un meccanismo di consultazione, cooperazione e decisionale tra le parti. A differenza del *Permanent Joint Council*, dove le riunioni avvenivano con la formula bilaterale "NATO+1", con il Consiglio NATO-Russia i membri NATO e Russia sono partner equi e le decisioni vengono prese collegialmente. Mosca, quindi, entra a pieno titolo nella discussione dei più rilevanti argomenti dell'agenda NATO.

Ancora a fine 2003 Putin, pur condannando l'invasione dell'Iraq, ricorda che «[w]e do not want the United States to lose their war on terrorism – we are US partners in the fight against terrorism»⁵¹. Mosca, inoltre, non reagisce con ostilità al grande allargamento NATO del 2004. Il Presidente russo, infatti, pur ribadendo la posizione di contrarietà della Russia mostra un volto più aperto rispetto agli anni di Primakov. Sostiene, ad esempio, che Mosca non ha «concerns about the expansion of NATO» e che le relazioni con la stessa si stavano sviluppando positivamente⁵². Inoltre, mostra la volontà di allinearsi a un punto fermo della visione occidentale: «[E]ach country has the right to choose the form of security it considers most effective»⁵³.

common dangers of terrorist violence and chaos».

⁵⁰ Putin dichiarerà che: «[...] I fully believe that the decision taken by the president of the United States does not pose a threat to the national security of the Russian Federation». T. Neilan, *Bush Pulls Out of ABM Treaty; Putin Calls Move a Mistake*, "The New York Times", 13.12.2001, disponibile online al sito: <http://www.nytimes.com/2001/12/13/international/bush-pulls-out-of-abm-treaty-putin-calls-move-a-mistake.html> (ultimo accesso: 1.6.2019).

⁵¹ *Iraq war was unjustified, Putin says*, "ABC News", 18.12.2003, è disponibile online al sito: <http://www.abc.net.au/news/2003-12-19/iraq-war-was-unjustified-putin-says/108124> (ultimo accesso: 1.6.2019).

⁵² A. La Guardia, *Nato is no problem in Baltics, Putin tells the West*, "The Telegraph", 3.4.2004, è disponibile online al sito: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/russia/1458449/Nato-is-no-problem-in-Baltics-Putin-tells-the-West.html> (ultimo accesso: 2.06.2019).

⁵³ S. Mydans, *Putin Doubts Expanded NATO Meets New Threats*, "The New York Times", 9.4.2004, è disponibile online al sito: <http://www.nytimes.com>

Sono principalmente le cosiddette “rivoluzioni colorate” e i sommovimenti nell’Asia centrale (2003-2005), supportati dagli Stati Uniti, che spingono maggiormente la Russia a mutare il proprio orientamento nei confronti dell’Occidente. Il Cremlino inizia a temere la possibilità che l’esportazione di democrazia non fosse destinata al solo Medio Oriente ma potesse confliggere anche con le sue aspirazioni nel *near abroad* e diffondersi entro i confini della Federazione⁵⁴. Da questo momento in avanti, affermazioni come quella pronunciata da Putin durante il discorso sullo stato della Nazione russa dell’aprile 2005, dove il Presidente russo ha indicato il crollo dell’URSS come la più grande catastrofe geopolitica del XX secolo, diventeranno la norma. In seguito, alla Conferenza sulla Sicurezza di Monaco del 2007, il Presidente russo critica apertamente il modello unipolare a guida americana. Inoltre, l’espansione della NATO, che fino a pochi mesi prima non era presentata come una minaccia rilevante, viene ora ritenuta una provocazione e una azione orchestrata contro la Russia⁵⁵.

La speranza di un mutamento nelle relazioni viene bruscamente meno nella notte tra il 7 e l’8 agosto 2008 con lo scoppio della guerra in Georgia: è il ritorno della storia e la fine dei sogni⁵⁶. In risposta all’attacco russo la NATO sospende, per la prima volta, i *meeting* del *NATO-Russia Council* e la cooperazione in alcune aree⁵⁷. Tuttavia, l’Occidente recupera presto la volontà di provare a collaborare con la Russia grazie ai nuovi volti emersi vittoriosi nel corso del 2008: Dmitry Medvedev e Barack Obama.

Il fallimento del *reset* con Mosca

Le relazioni tra Russia e Stati Uniti rappresentano una delle prime questioni di politica estera affrontate dalla nuova amministrazione

com/2004/04/09/world/putin-doubts-expanded-nato-meets-new-threats.html (ultimo accesso: 2.6.2019).

⁵⁴ Tuttavia, è necessario ricordare come anche dopo la “Rivoluzione Arancione” Putin afferma che la Russia «has no objection to Ukraine’s joining the EU». R.C. Nation, *op. cit.*, pp. 160-161.

⁵⁵ V.V. Putin, *Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy*, 10.2.2007.

⁵⁶ R. Kagan, *The Return of History and the End of Dreams*, New York, 2008.

⁵⁷ La decisione viene rivista nel 2009.

americana. Nel marzo del 2009 Hillary Clinton, allora Segretario di Stato, consegna un bottone simbolico che avrebbe dovuto rappresentare l'inizio della nuova politica. Il fatto che, per errore, stampato sul bottone ci fosse scritto *peregruzka* (sovraccarico) invece che *perezagruzka* (*reset*) sarebbe dovuto apparire come un presagio; nei due anni successivi al *reset*, però, il ritorno alla cooperazione sembra possibile. Russia e Stati Uniti, infatti, firmano accordi importanti⁵⁸ e cooperano su alcune questioni dirimenti a livello globale⁵⁹. L'amministrazione Obama, inoltre, rivede il dispiegamento del sistema antimissile voluto da Bush in Polonia e Repubblica Ceca e modifica la sua *policy* nucleare, restringendo i casi di possibile utilizzo dell'arma atomica⁶⁰. Il 7 luglio Obama si reca a Mosca e tiene un discorso sul futuro delle relazioni internazionali e tra i due Paesi, preconizzando anni di collaborazione⁶¹ a dispetto del fatto che i principali pilastri della «dottrina Medvedev» si mostrassero perfettamente in linea con la visione putiniana⁶². Il nuovo clima spinge il Ministro degli Esteri russo Sergei Lavrov a parlare di una «new atmosphere of mutual trust»⁶³ e la NATO a invitare Medvedev al summit tenutosi a Lisbona nel novembre 2010. Durante il summit, i vertici dei Paesi membri della NATO e il Presidente russo si accordano per lanciare una nuova fase nella cooperazione al fine di raggiungere una vera partnership strategica.

Anche la risposta della Russia all'aggravarsi della crisi in Libia è, inizialmente, gradita in Occidente. Il 17 marzo 2011, infatti, viene approvata, con l'astensione fondamentale della Russia, la Risoluzione 1973 del Consiglio di Sicurezza ONU volta a

⁵⁸ Come il *New Start* (8 aprile 2010) e l'accordo sulla possibilità di sfruttare lo spazio aereo russo per rifornire le truppe americane in Afghanistan.

⁵⁹ Come il *set* di sanzioni concordato nel 2010 per convincere l'Iran a collaborare con la comunità internazionale sul suo programma nucleare.

⁶⁰ K. Roberts, *Détente 2.0? The Meaning of Russia's "Reset" with the United States*, "International Studies Perspectives", 2014, p. 15.

⁶¹ B.H. Obama, *Discorso a Mosca*, 7.7.2009.

⁶² Riconoscimento della primazia del diritto internazionale – pur nell'incoerenza data dalla guerra in Georgia; visione multipolare del mondo; evitare l'isolamento e confronto con altri grandi attori del sistema internazionale; protezione dei russi internamente e all'estero; riformare e difendere la sfera di interessi precipi della Federazione Russa. K. Roberts, *Détente 2.0?...*, cit., p. 7.

⁶³ I.Z. Saltzman, *Russian Grand Strategy and the United States in the 21st Century*, "Orbis", vol. 56 (2012), n. 4, p. 562.

prevenire un massacro annunciato. Le operazioni militari condotte sotto comando NATO, operazione *Unified Protector*, saranno fondamentali per la caduta di Gheddafi. La decisione di Medvedev, tuttavia, non viene approvata dal Primo Ministro Putin che il giorno seguente al voto dichiara la Risoluzione ONU una «medieval call for a crusade»⁶⁴.

Pochi mesi più tardi, i sospetti di Mosca nei confronti degli obiettivi occidentali trovano conferma, alimentando l'atavico e a tratti paranoico senso di insicurezza russo. In seguito alle elezioni parlamentari tenutesi in Russia nel dicembre 2011, un movimento di protesta scende in strada mosso dalla volontà di condannare le elezioni ritenute fraudolente. Le preoccupazioni sollevate a riguardo dall'Unione Europea e il supporto del Segretario di Stato Clinton ai manifestanti⁶⁵ non vengono graditi in Russia e Putin attacca i Paesi occidentali additandoli come agitatori e finanziatori di proteste volte a impedire il ritorno della Russia al suo ruolo di grande Potenza⁶⁶. Nonostante questo, l'amministrazione Obama si

⁶⁴ M. Zygar, *The Russian Reset That Never Was*, "Foreign Policy", 9.12.2016, disponibile online al sito: <http://foreignpolicy.com/2016/12/09/the-russian-reset-that-never-was-putin-obama-medvedev-libya-mikhail-zygar-all-the-kremlin-men/> (ultimo accesso: 3.6.2019). Nonostante l'incontro positivo di pochi giorni prima tra Putin e il vice Presidente americano Joe Biden, nel quale quest'ultimo aveva affermato: «But the very good news is that the president and I agree 100 percent on the need to establish closer and closer relations with Russia». – S. Gutterman, *Biden meets Putin, opposition leaders in Moscow*, "Reuters", 10.3.2011, disponibile online al sito: <https://www.reuters.com/article/us-russia-usa-biden/biden-meets-putin-opposition-leaders-in-moscow-idUSTRE7293LQ20110310> (ultimo accesso 5.6.2019).

⁶⁵ M. Elder, *Vladimir Putin accuses Hillary Clinton of encouraging Russian protests*, "The Guardian", 8.12.2011, disponibile online al sito: <https://www.theguardian.com/world/2011/dec/08/vladimir-putin-hillary-clinton-russia> (ultimo accesso: 3.6.2019).

⁶⁶ S. Gutterman – G. Bryanski, *Putin says U.S. stoked Russian protests*, "Reuters", 8.12.2011, disponibile online al sito: <https://www.reuters.com/article/us-russia/putin-says-u-s-stoked-russian-protests-idUSTRE7B610S20111208> (ultimo accesso: 3.6.2019). La teoria della cospirazione occidentale viene ripetuta varie volte anche in incontri diplomatici bilaterali: J. Warrick – K. DeYoung, *From 'reset' to 'pause': The real story behind Hillary Clinton's feud with Vladimir Putin*, "The Washington Post", 3.11.2016, è disponibile online al sito: https://www.washingtonpost.com/world/national-security/from-reset-to-pause-the-real-story-behind-hillary-clintons-feud-with-vladimir-putin/2016/11/03/f575f9fa-a116-11e6-8832-23a007c77bb4_story.html?utm_term=.4c85b6c59f74 (ultimo accesso: 3.6.2019).

impegna attivamente al fine di permettere l'ingresso della Russia nella *World Trade Organisation* (WTO)⁶⁷ avvenuto il 22 agosto 2012, pressando i leader georgiani affinché modificassero il loro sostanziale veto che impediva l'accesso a Mosca.

Nonostante ciò, il nuovo concetto di politica estera approvato da Putin nel febbraio 2013 conferma il mutamento in corso. In esso viene rimarcata la critica alle alleanze militari tradizionali (NATO), viene disapprovato l'uso di sanzioni o altre misure coercitive al di fuori dei *framework* autorizzati dal Consiglio di Sicurezza ONU e viene condannata l'interferenza negli affari interni degli altri Stati e loro destabilizzazione. Allo scoppiare della rivolta in Ucraina la dottrina di politica estera russa è matura per un'azione di forza come non se ne vedevano in Europa dalla Seconda Guerra Mondiale.

La guerra in Ucraina e la risposta transatlantica

Al fine di impedire la firma dell'Accordo di associazione tra Ucraina e UE, prevista durante l'*Eastern Partnership Summit* di Vilnius (28-29 novembre 2013), la Russia esercita forti pressioni su Kyiv, spingendo il Presidente ucraino Viktor F. Yanukovich ad assecondare il volere di Mosca⁶⁸. In risposta, gli ucraini danno inizio a *Euromaidan*, la protesta che porterà alla "Rivoluzione della Dignità" e alla fuga di Yanukovich (21 febbraio 2014). Venuti meno gli strumenti politici ed economici, Putin si affida alla forza. L'atteggiamento di apertura che l'Occidente aveva tenuto nei due decenni precedenti, in particolare la reazione blanda in seguito alla guerra in Georgia, ha fatto maturare nel leader russo la convinzione che i costi di una campagna di invasione della Crimea e di una

⁶⁷ J. Rogin, *Obama "personally engaged" in Russia-Georgia WTO dispute*, "Foreign Policy", 26.5.2011, è disponibile online al sito: <http://foreignpolicy.com/2011/05/26/obama-personally-engaged-in-russia-georgia-wto-dispute/> (ultimo accesso: 3.6.2019).

⁶⁸ *How the EU Lost Ukraine*, "Der Spiegel", 25.11.2013, disponibile online al sito: <http://www.spiegel.de/international/europe/how-the-eu-lost-to-russia-in-negotiations-over-ukraine-trade-deal-a-935476.html> (ultimo accesso: 3.6.2019); *Ukraine protests after Yanukovich EU deal rejection*, "BBC", 30.11.2013, disponibile online al sito: <https://www.bbc.com/news/world-europe-25162563> (ultimo accesso: 3.6.2019).

campagna di guerra ibrida in Ucraina non sarebbero stati alti e che l'Occidente sarebbe comunque sceso a patti con la nuova realtà sul terreno⁶⁹.

La questione dell'espansione della NATO viene talvolta adottata come ragione primaria per l'intervento russo. Tuttavia, nei mesi precedenti tale questione non era mai stata sollevata da Putin nei meeting con i leader occidentali⁷⁰. Inoltre, dopo il summit di Bucarest del 2008 l'adesione dell'Ucraina all'Alleanza Atlantica non appariva una possibilità capace di realizzarsi nel breve-medio periodo. Una serie di altre motivazioni, fornite in più di una occasione da Putin stesso e legate alla concezione di *grandeur* in linea con la storia russa⁷¹, appaiono più utili a spiegare la guerra in Ucraina rispetto alla minaccia di un avanzamento NATO: (1) la Crimea è storicamente russa; (2) la Crimea è un luogo di particolare rilevanza nella storia e nella cultura russe; (3) la popolazione russa di Crimea era sotto minaccia diretta delle élite fasciste di Kyiv e, conseguentemente, era necessario proteggerla. Inoltre, il percorso dell'Ucraina verso Occidente⁷² non era mai stato accettato completamente a Mosca. La perdita dell'Ucraina ha rappresentato un duro colpo a tre secoli di tradizione imperiale russa, nonché un arretramento geopolitico di proporzioni enormi⁷³. In merito, già nei primi anni dell'indipendenza ucraina, nonostante rassicurazioni quali ad esempio la firma del Memorandum di Budapest nel 1994, numerosi uomini politici e pensatori russi non consideravano che temporanea la condizione di indipendenza del Paese⁷⁴. Quanto sopra si inserisce bene nel quadro della politica estera neo-imperiale lanciata da Primakov negli anni Novanta. Infine, non possono essere dimenticati i fattori domestici. Innanzitutto,

⁶⁹ R. Kagan, *Superpowers Don't...*, cit.

⁷⁰ D. Treisman, *Why Putin Took Crimea: The Gambler in the Kremlin*, "Foreign Affairs", vol. 95 (2016), n. 3, pp. 48-50.

⁷¹ A.J. Moryl, *The Surrealism of Realism. Misreading the War in Ukraine*, "World Affairs", gennaio/febbraio 2015, p. 82.

⁷² Iniziato già nel 1993 quando la *Verkhovna Rada* annuncia come obiettivo fondamentale di politica estera dell'Ucraina l'ingresso nell'Unione Europea. – *Ukraine-EU Relations*, Mission of Ukraine to the European Union, disponibile online al sito: <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/en/ukraine-eu/relations> (ultimo accesso: 2.6.2019).

⁷³ Z. Brzezinski, *The Grand Chessboard...*, cit., pp. 92-93.

⁷⁴ *Ibi*, p. 104.

l'opinione pubblica si mostrava da anni ostile alla collaborazione con l'Occidente e la NATO, anche nel periodo di riapertura sotto la presidenza Medvedev⁷⁵. Secondariamente, il gradimento verso Putin era in calo; la presa della Crimea inverte la tendenza⁷⁶.

Il fatto che la comunità atlantica abbia deciso solo dopo la primavera del 2014 di antagonizzare la propria relazione con Mosca mostra non solo quanto i Paesi occidentali credessero nella possibilità di una *partnership* ma anche quanto fossero disposti a sacrificare pur di ottenerla. Tuttavia, dopo l'ennesimo *reset* fallito e l'ennesima violazione della sovranità di un Paese limitrofo, la reazione non avrebbe potuto rispecchiare quella avuta dopo la guerra in Georgia. Se le sanzioni introdotte a partire dal marzo 2014 dai Paesi occidentali e l'annullamento del summit del G8 in Russia segnano un cambiamento di passo, sarà il summit NATO che si tiene in Galles a settembre dello stesso anno a certificare il mutamento di approccio occidentale. Nel primo paragrafo del comunicato finale, infatti, si sostiene che: «Russia's aggressive actions against Ukraine have fundamentally challenged our vision of a Europe whole, free, and at peace»⁷⁷. In risposta alle azioni russe – ma anche alle minacce provenienti dal fianco sud –, durante il summit la NATO adotta anche un *Readiness Action Plan* con misure di rassicurazione e adattamento⁷⁸. Inoltre, dopo anni di pressioni americane in tal senso, la Dichiarazione del Galles ha previsto l'inversione di tendenza del trend declinante delle spese nel comparto difesa: i Paesi membri NATO, infatti, si sono impegnati a riservare il 2% del PIL per la difesa entro il 2024.

I Paesi membri dell'Alleanza Atlantica danno un'ulteriore forte risposta nel 2016. Durante il summit di Varsavia, infatti, viene decisa la costituzione di una *Enhanced Forward Presence* NATO: quattro battaglioni multinazionali dispiegati in ciascuno dei Paesi

⁷⁵ A. Shleifer – D. Treisman, *Why Moscow Says No*, "Foreign Affairs", vol. 90 (2011), n. 1, p. 135.

⁷⁶ Una costante emersa già in seguito ai conflitti in Cecenia e Georgia.

⁷⁷ *Wales Summit Declaration*, 5.09.2014.

⁷⁸ Incremento dei voli di sorveglianza AWACS, pattugliamento rafforzato del Mar Baltico, supporto nel controllo dei cieli, maggior numero di esercitazioni dedicate alla gestione delle crisi e alla difesa collettiva, rafforzamento della *NATO Response Force* (passata da 13.000 a 40.000 unità), creazione della *Very High Readiness Joint Task Force* e il preposizionamento di unità e assetti militari (NFIUs) nei Paesi dei membri del fianco est.

baltici e in Polonia. La misura, volta a rassicurare i membri posizionati sul fianco est dell'Alleanza, ha un chiaro risvolto politico in quanto un eventuale attacco contro uno dei quattro Stati coinvolgerebbe direttamente anche le forze armate di altri membri della NATO. Nonostante il rafforzamento dello strumento di deterrenza e difesa della NATO, tuttavia, l'Alleanza Atlantica non ha mai abbandonato la via del dialogo. Riprendendo le considerazioni già presenti nel Rapporto Harmel del 1967, la NATO ha deciso di perseguire un approccio duale nei confronti della Russia: forte enfasi su deterrenza e difesa accompagnata, però, dal dialogo. In questa ottica i canali di comunicazione sono rimasti aperti. Il *NATO-Russia Council*, ad esempio, si è riunito nove volte dal 2016 a oggi e la linea di comunicazione diretta militare è rimasta operativa.

Trump, il futuro delle relazioni transatlantiche e il ritorno della Russia

Mentre l'Alleanza Atlantica era impegnata a ricalibrare il suo approccio alle questioni internazionali, oltreoceano andava in scena una delle campagne presidenziali tra le più combattute e al vetriolo di sempre. L'ambiguità di Donald Trump su Russia, NATO e relazioni con gli alleati europei sembrava destinata a portare, nuovamente, gli Stati Uniti a resettare i rapporti con la Federazione Russa, proprio nel momento in cui Mosca si era definitivamente assestata su posizioni revisioniste dell'ordine post-bipolare. Un numero notevole di politici ed esperti si sono affrettati a dare quasi per scontata la nuova amicizia russo-americana. Tuttavia, l'evoluzione delle relazioni è stata differente e la presidenza Trump ha coinciso con il punto più basso in assoluto toccato nelle relazioni tra Russia e Stati Uniti⁷⁹ dalla fine della Guerra Fredda. La nuova amministrazione non solo non si è mostrata accondiscendente ma, al contrario, ha posto in essere numerose misure volte a contenere l'assertività russa: ha inasprito sia le sanzioni economiche sia

⁷⁹ R. Savransky, *Tillerson: US-Russia relationship 'at an all-time low point' since end of Cold War*, "The Hill", 14.5.2017, è disponibile online al sito: <http://thehill.com/homenews/administration/333306-tillerson-us-russia-relationship-at-an-all-time-low-point-since-end> (ultimo accesso: 2.6.2019).

quelle politiche⁸⁰ alla Russia, ha rafforzato la *European Reassurance Initiative*, portata dai circa 3,4 miliardi di dollari previsti per il 2017 ai 5,9 miliardi⁸¹ richiesti per il 2020⁸² e ha lanciato con la *National Security Strategy* 2017 una dottrina volta a promuovere la dominanza energetica degli Stati Uniti e l'affrancamento dell'Europa dalla dipendenza delle risorse energetiche russe⁸³. Questo non esclude un possibile riavvicinamento futuro con la Russia, ma l'apertura arriverà solo dopo che Washington avrà raggiunto una posizione di forza capace di produrre un accordo soddisfacente.

L'approccio duro tenuto verso Mosca si concilia, tra l'altro, con le critiche rivolte agli alleati e alla NATO. Le due posizioni, infatti, non sono contrastanti come talvolta viene sostenuto. La principale critica rivolta ai membri NATO concerne, in particolare, l'atavica questione del *burden sharing*, ossia dell'iniqua divisione degli oneri del mantenimento della sicurezza collettiva. Gli alleati, spendendo poco in difesa, non caricano solamente gli Stati Uniti di un peso maggiore; riducono anche la possibilità per l'Alleanza nel complesso di disporre di uno strumento militare adeguato alle crescenti minacce. Ecco la ragione per cui lo stesso Segretario Generale NATO, Jens Stoltenberg, ha più volte ringraziato il Presidente americano per la pressione da lui esercitata sugli Stati membri NATO per incrementare le loro spese per la difesa

⁸⁰ Vista la durezza di alcune critiche quali quelle, ad esempio, dell'ex ambasciatore americano all'ONU Nikki Haley. – M. Shelbourne, *UN Ambassador Haley warns: 'We should never trust Russia'*, "The Hill", 15.3.2017, è disponibile online al sito: <http://thehill.com/homenews/324218-nikki-haley-says-us-should-never-trust-russia> (ultimo accesso: 2.06.2019).

⁸¹ A. Mehta, *European defense fund takes a 10 percent cut in new budget*, "Military Times", 12.3.2019, disponibile online al sito: <https://www.militarytimes.com/smr/federal-budget/2019/03/12/european-defense-fund-takes-a-10-percent-cut-in-new-budget/> (ultimo accesso: 2.6.2019).

⁸² Dopo che già nel 2017 il budget era stato incrementato di un ulteriore miliardo e 400 mila dollari.

⁸³ Un problema significativo per un Paese come la Russia, con un bilancio pubblico sensibile alle variazioni nel prezzo degli idrocarburi. In questo quadro, non solo l'amministrazione Trump ha iniziato a fornire GNL in Europa, ma ha anche duramente criticato la Germania per la volontà di raddoppiare North Stream, progetto che la renderebbe, insieme all'Europa tutta, più dipendente dalla Russia.

secondo gli accordi sottoscritti nel vertice del Galles del 2014⁸⁴. In un mondo dove la potenza è sempre più diluita e in spostamento relativo dall'Occidente al resto del mondo, gli Stati Uniti non possono più permettersi di interpretare la parte del Titano Atlante. Ciò vale anche nel caso del *burden sharing* all'interno dell'Alleanza Atlantica e dell'impegno volto a deterrere la Russia. Spingendo gli alleati a contribuire in modo equo Trump non ha solo favorito il rafforzamento della NATO: ha anche tolto argomenti a coloro che negli Stati Uniti propendono per posizioni isolazioniste, soprattutto tra i repubblicani. Come già evidenziato, poco dopo l'annessione della Crimea e ben prima della candidatura di Trump da John Bolton, già *National Security Advisor*, gli europei hanno due scelte: supportare una NATO effettivamente capace di mantenere pace e sicurezza nel quadrante transatlantico o essere pronti a vedere il supporto per la NATO negli Stati Uniti erodersi sotto i colpi del *revival* isolazionista⁸⁵.

Il modo brusco con cui Trump ha trattato gli alleati al fine di ottenere risultati in ambito NATO, inoltre, è stato troppo spesso inteso come volontà di rompere o indebolire le relazioni transatlantiche. In realtà, il Presidente americano ha semplicemente fatto uso dei consigli di negoziazione che, più di trent'anni fa, ha inserito nel suo bestseller *The Art of the Deal*. Ad esempio, ben consapevole dell'importanza cruciale che gli alleati attribuiscono alla presenza statunitense in Europa ha deciso di sfruttare la leva principale in suo possesso, la minaccia del ritiro, per convincere gli europei a collaborare maggiormente al mantenimento della sicurezza collettiva. Fin dalle prime settimane dopo l'elezione, Trump ha espresso un chiaro e forte sostegno alla NATO ma, allo stesso tempo, ha chiesto che tutti i membri contribuissero in modo equo

⁸⁴ B.D. Griffiths, *NATO head: Trump 'committed' to the alliance*, "Politico", 27.1.2019, disponibile online al sito: <https://www.politico.com/story/2019/01/27/nato-trump-defense-stoltenberg-europe-1128621> (ultimo accesso: 2.06.2019); Ryan Browne, *Trump praises NATO chief, says he's happy allies are 'paying'*, "CNN", disponibile online al sito: <https://edition.cnn.com/2019/04/02/politics/trump-stoltenberg-nato-praise/index.html> (ultimo accesso: 2.6.2019).

⁸⁵ J. Bolton, *A Better Russia 'Reset'*, "National Review", 16.4.2014, disponibile online al sito: <https://www.nationalreview.com/magazine/2014/05/05/better-russia-reset/> (ultimo accesso: 2.6.2019).

alla stessa⁸⁶. E ciò ha portato buoni risultati non solo sul versante spese per la difesa⁸⁷ ma anche sulle capacità effettive a disposizione della NATO. Poco prima del summit NATO a Bruxelles del luglio 2018, ad esempio, i Paesi NATO si sono impegnati ad avere, complessivamente, trenta battaglioni di terra, trenta squadroni aerei e trenta navi da battaglia pronti all'impiego in trenta giorni (*Four Thirties*).

Indubbiamente, le ingerenze russe nelle elezioni statunitensi del 2016 e la successiva indagine portata avanti dal Procuratore Speciale Robert Mueller non hanno favorito una analisi oggettiva. Iniziata nel maggio del 2017 e conclusasi nell'aprile 2019, l'indagine non ha ravvisato alcuna cospirazione della campagna di Donald Trump con la Russia. Tuttavia, per quasi due anni l'ipotesi di tale cospirazione ha guidato numerose analisi e commenti sulle relazioni russo-statunitensi e transatlantiche. Ciò ha generato un dibattito assai polarizzato e talvolta isterico sul tema, spingendo all'errore numerosi commentatori della realtà americana. L'incapacità di predire la corretta evoluzione nelle relazioni è stata causata dalla mancanza di una visione focalizzata sulle continuità della relazione tra i due attori, sulle regolarità nella loro politica estera e internazionale nel suo complesso e su un'analisi meno inquadrata sul contingente e più diacronica, oltre che meno politicizzata. Ad esempio, considerata la continuità di fondo nella politica estera americana dal post-Guerra Fredda a oggi sarebbe stato più opportuno adottare una posizione di maggiore cautela in merito alla futura politica estera dell'amministrazione Trump. Ciò avrebbe consentito analisi previsionali più accurate sulla condotta che poi ha tenuto – sostanzialmente tradizionalista, soprattutto alla luce delle previsioni talvolta catastrofiche⁸⁸. Nel merito della relazione con la Russia e con la NATO, l'analisi dei vincoli capa-

⁸⁶ *Trump: America Will Stand With Those Who Stand for Freedom*, 6.2.2017, disponibile online al sito: <http://www.centcom.mil/MEDIA/NEWS-ARTICLES/News-Article-View/Article/1073221/trump-america-will-stand-with-those-who-stand-for-freedom/> (ultimo accesso: 2.6.2019).

⁸⁷ J. Allen, *Nato members increase defence spending by \$100 billion after Donald Trump called them 'delinquents'*, "The Telegraph", 27.1.2019, disponibile online al sito: <https://www.telegraph.co.uk/news/2019/01/27/nato-members-increase-defence-spending-100-billion-donald-trump/> (ultimo accesso: 3.6.2019).

⁸⁸ E. Abrams, *Trump the Traditionalist. A Surprisingly Standard Foreign Policy*, "Foreign Affairs", vol. 96 (2017), n. 4, p. 10.

ci di condizionare la politica estera del nuovo Presidente avrebbe potuto rivelare in modo più rispondente al vero il volto che la nuova amministrazione avrebbe potuto assumere nella sua relazione con la Russia.

La dottrina Trump non è isolazionista né vuole sganciarsi dal mondo, come spesso è stato erroneamente affermato, ma ha come stella polare la convinzione che per avere un'America forte si debba partire dalle fondamenta interne e raggiungere la pace attraverso la forza, come spesso dichiarato dal Presidente americano. È una dottrina dai tratti jacksoniani⁸⁹ e non costituisce un'anomalia nella cultura politica del Paese: la forte enfasi su identità e cultura statunitensi è legata, infatti, alle fondamenta stesse degli Stati Uniti d'America. Ma, come ricordato più volte anche dall'ex *National Security Advisor* H.R. McMaster, «America First Doesn't Mean America Alone»⁹⁰.

Da qui è necessario partire per poter sviluppare un approccio coordinato alle minacce crescenti verso la comunità transatlantica, riconoscendo che la sicurezza dell'area euro-atlantica può essere garantita solo da una stretta cooperazione tra Europa e Nord America. Tale cooperazione ha dato vita all'alleanza più forte e di successo nella storia, capace sia di mantenere per settant'anni la pace entro i suoi confini, sia di adattarsi costantemente per rispondere alle nuove minacce e sfide via via emerse. Per poter rimanere in salute, tuttavia, la NATO deve innanzitutto essere equa. Questo concetto risulta fondamentale per costruire il futuro dell'Alleanza e la base dalla quale partire per poter affrontare efficacemente le sfide di una Russia ritornata assertiva e competitiva. L'Occidente, che a lungo

⁸⁹ Walter Russell Mead ha illustrato dettagliatamente le caratteristiche della "scuola di pensiero" jacksoniana, nome che rimanda al settimo Presidente americano, Andrew Jackson. Secondo Mead, i jacksoniani rappresentano l'anima populista dell'America, non fondata su astratte teorie di derivazione illuminista ma sulla preservazione di quelle che ritengono essere le caratteristiche originarie e uniche dell'esperienza statunitense. È una corrente di pensiero fortemente patriottica, concentrata sulla politica interna e scettica verso l'establishment, in particolare verso l'élite più cosmopolita e internazionalista. W.R. Mead, *The Jacksonian Revolt. American Populism and the Liberal Order*, "Foreign Affairs", vol. 96 (2017), n. 2, p. 3.

⁹⁰ H.R. McMaster – G.D. Cohn, *America First Doesn't Mean America Alone*, "The Wall Street Journal", 30.5.2017.

ed erroneamente ha proclamato la “fine della geopolitica”⁹¹, deve tornare a ragionare nei termini usuali che hanno regolato la politica internazionale negli ultimi secoli, gli stessi con i quali ragionano leader come Vladimir Putin. Solo accettando l’inevitabilità della competizione tra Potenze e, conseguentemente, la necessità di preservare il legame transatlantico per farvi efficacemente fronte, sarà possibile confrontarsi con il ritorno della Russia e, auspicabilmente, costruire con essa una relazione franca e pacifica.

⁹¹ W.R. Mead, *The Return of Geopolitics. The Revenge of the Revisionist Powers*, “Foreign Affairs”, vol. 93 (2014), n. 3, p. 69.

La NATO e il fianco sud: il ruolo della Turchia

di ALESSIA CHIRIATTI

Abstract – *The NATO's Southern flank represents one of the Alliance's side on which this latter plays its future role in the Euro-Atlantic space. Until the end of the Second World War, although the operations in the former Yugoslavia (with Allied Force), in Afghanistan (with ISAF, the International Security Assistance Force), and in Libya, the NATO's attempt to redefine its own strategic targets, in particular in front of the 2010 Strategic Concept, has faced several challenges: firstly the war in Ukraine, and then the conflict in Syria, the hybrid warfare and the international terrorism. In front of these tests, Turkey seems at the center of a pendulum between United States and Russia, on a multidimensional contest. This paper regards with a deep analysis of the principal phases of the relationships between Turkey and NATO during the last decades, starting with its accession in 1952 and finishing with the most recent 2018. The paper analyzes Ankara's role as a bridge for Middle East and as a door throughout the Europe, from one side, and the development in Turkish foreign policy, from the other. Moreover, the analysis is focused on the so-called Sèvres Syndrome suffered by Turkey, with its particular influence on its security and defense policies.*

La Turchia è tra i membri di maggiore rilevanza della NATO fin dal suo ingresso nell'Alleanza nel 1952¹. Tale posizione è oggi corroborata dai dati relativi alla spesa del Paese stanziata per l'impegno militare all'interno della NATO stessa, in crescendo, in particolare, dal 2011 al 2018². Ankara ha inoltre modellato per molti anni le sue politiche di difesa e sicurezza sulla base della sua *membership* all'interno della NATO. Con la fine della Guerra Fredda, tuttavia, il Paese ha intrapreso una prospettiva più critica nei confronti dell'Alleanza. Sebbene la NATO continui a ricoprire un ruolo importante nell'agenda della politica estera turca, sarebbe non del tutto appropriato dedurre che la configurazione strategica

¹ T. Oğuzlu, *Turkey and NATO*, "Cilt", vol. 3 (2013), n. 1, pp. 1-10.

² NATO, *Press Release*, 14.03.2019, disponibile al link: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_03/190314-pr2018-34-eng.pdf.

turca sui suoi orizzonti di difesa e sicurezza non sia mutata nel tempo.

Le preoccupazioni legate alla sicurezza ai suoi confini hanno ricoperto tradizionalmente un elemento di grande importanza nella costruzione della politica estera del paese. A ciò, si aggiunge anche il senso dell'insicurezza legata alla sua posizione geografica e dalla percezione di essere circondato da nemici ostili, pronti a trarre vantaggio dalle debolezze della Turchia per avanzare i propri interessi. Il complesso di insicurezza turco, sviluppato nei difficili decenni tra il declino e il successivo collasso dell'Impero Ottomano e la nascita della Repubblica, si incarna così nella cosiddetta Sindrome di Sèvres³ e non abbandona la questione degli Stretti, di vitale importanza non solo per l'accesso alle vie marittime, ma anche come punto d'incontro tra Europa e Asia⁴.

Le sfide alla sicurezza sia per la Turchia che per la NATO sono tuttavia profondamente cambiate nel tempo. In particolare, la crisi verificatasi tra il 2018 e il 2019 nei rapporti tra Stati Uniti e Turchia non può essere compresa senza uno specifico riferimento alla distribuzione del potere a livello globale. Sebbene una parte dell'*establishment* turco mantenga il suo impegno nelle relazioni con l'Alleanza, si registra un crescente scetticismo all'interno del Paese⁵ in particolare nei confronti degli alleati statunitensi e degli Stati membri dell'Unione Europea⁶. Escludendo la parziale convergenza strategica tra la Turchia e i Paesi occidentali, ad esempio nel periodo dell'insorgere delle cosiddette Primavere Arabe, Ankara ha dimostrato di essersi relativamente allontanata dal mondo atlantico durante l'ultimo quindicennio, con un grado di divergenza nelle dinamiche di base della politica estera e di sicurezza sempre più accentuato.

³ D. Jung, *The Sèvres Syndrome: Turkish Foreign Policy and its Historical Legacies*, Chapel Hill, 2003.

⁴ Y. Güçlü, *Regulation of the passage through the Turkish Straits*, "Perceptions, Journal of International Affairs", vol. 4 (2001), n. 1, pp. 1-10.

⁵ The German Marshall Funds of the United States, *Transatlantic Trends, Key Findings*, 2011.

⁶ S. Özel, *At the End of the Day, Where Will Turkey Stand?*, Istituto per gli Affari Internazionali (IAI), Roma, 2019, pp. 1-17, disponibile al link: <https://www.iai.it/sites/default/files/iaip1904.pdf>.

La Turchia nella NATO durante la Guerra Fredda

Il contenimento delle mire russe su Medio Oriente e Mediterraneo fu tra i *fil-rouge* dell'allargamento dei confini NATO fino all'inclusione della Turchia. Proteggere l'Europa da ogni possibile attacco o espansione da parte dell'Unione Sovietica e della sfera di influenza di quest'ultima fu infatti uno dei motivi per cui la NATO decise di espandere i suoi confini fino alla Turchia nel 1952⁷.

Due settimane prima della Conferenza di Postdam del 17 luglio 1945, il Dipartimento di Stato statunitense preparò un *briefing paper* per il Presidente Harry Truman. In questo documento, datato 29 giugno 1945, le relazioni tra Turchia e Stati Uniti furono descritte come pacifiche e amichevoli fin dai tempi dell'Ammiraglio Lambert Bristol (Alto Commissario in Turchia dal 1919-1927 e Retroammiraglio della Marina Militare statunitense), e basate sui seguenti principi: «il diritto dei popoli a scegliere liberamente i loro sistemi politici, economici e sociali; l'uguaglianza nei rapporti commerciali; la libertà di stampa; la difesa delle istituzioni scolastiche americane in Turchia; la protezione dei diritti degli americani»⁸. Il Dipartimento di Stato statunitense asserì, inoltre, che sarebbe stato sconveniente che la Turchia, a fronte della sua posizione geografica e nonostante le sue dispute diplomatiche (in particolare con la Francia per i territori della provincia di Hatay⁹), economiche e militari in corso¹⁰, divenisse un satellite sovietico.

Il supporto britannico fu fondamentale a riguardo, mentre la questione degli Stretti¹¹ rimase in cima alla lista degli interessi, non solo di Ankara, ma anche degli USA. Tale questione, infatti, fu già al centro della politica dello Zar russo Alessandro I (1777-1825) e della Questione d'Oriente, nata con la profonda crisi che investì

⁷ G.M. Winrow, *NATO and the out-of-area issues: the position of Turkey and Italy*, in "Il Politico", a. LVIII (1993), n. 4, pp. 631-652.

⁸ F. Armaoğlu, *Belgelerle Türk-Amerikan Münasebetleri*, Ankara, 1991, p. 134; O. Baskin, *Turkish Foreign Policy, 1919-2006, Facts and Analyses with Documents*, Salt Lake City, 1991, p. 311.

⁹ La Repubblica di Hatay è stata un'entità politica transitoria esistita ufficialmente dal 7 settembre 1938 al 29 giugno 1939 nel Sangiaccato di Alessandretta del mandato francese della Siria.

¹⁰ M. Altunışık-T. Özlem, *Turkey: Challenges of Continuity and Change*, Londra-New York, 2005.

¹¹ Cfr. A. Rosso, *La questione degli Stretti e la Russia nel Mediterraneo*, "Rivista di Studi Politici Internazionali", vol. 17 (1950), n. 2, pp. 171-186.

l'Impero Ottomano nel XIX secolo. L'Impero zarista nutriva un profondo interesse ad accedere ai "mari caldi" e, in particolare, a diventare una Potenza navale nel Mediterraneo, proprio con il controllo degli Stretti del Bosforo e dei Dardanelli. L'Impero Ottomano, a sua volta, era desideroso di fermare l'avanzata russa, seppur incapace di riuscirci senza l'aiuto britannico. Nel 1833, dopo l'insurrezione greca e il conflitto turco-egiziano, la Russia ottenne che gli Stretti fossero aperti alla sua flotta e chiusi alle altre Potenze sul Mediterraneo, fino al 1841, quando una Convenzione degli Stretti, fortemente voluta dai britannici, vi sbarrò l'accesso a tutte le navi da guerra. Il Trattato di Sèvres (1920) tolse il controllo di Bosforo e Dardanelli alla Turchia, recuperato poi con il Trattato di Losanna (1923) pur con l'obbligo della smilitarizzazione, riottenuto quest'ultimo con la Conferenza di Montreux (1936). L'URSS, al termine della Seconda Guerra Mondiale, chiese di riconsiderare la questione invano. Prima della Conferenza di Postdam, dunque, il Dipartimento della Marina statunitense inviò un *report* al Presidente Truman che delineava le politiche USA sugli Stretti: «in periodo di pace, gli Stretti turchi devono rimanere aperti ai mercantili di tutti gli Stati così come alle navi militari degli Stati sul Mar Nero. In una guerra con gli Stati del Mar Nero coinvolti, le navi da guerra degli Stati che non si affacciano sul Mar Nero non devono avere accesso agli Stretti. Nessuno Stato, a parte la Turchia, può possedere fortificazioni sui Dardanelli. Se la Turchia è in guerra, o è vicina a intraprendere una, deve essere libera di attuare le misure che ritiene più adatte nella zona degli Stretti»¹².

Dal punto di vista turco, inoltre, la cooperazione con gli Stati Uniti, la paura di restare isolata e i contrasti aperti con l'Unione Sovietica furono alla base dell'ingresso della Turchia all'interno della NATO. Ankara aveva stabilito una relazione molto forte con gli Stati Uniti già grazie alla dottrina Truman e al Piano Marshall¹³. Eppure, ciò non mitigò la preoccupazione sul ruolo russo: per tale motivo, la Turchia era ansiosa di rimediare a tale situazione sposando la strategia di sicurezza portata avanti dall'Europa occidentale

¹² Cfr. F. Armaoğlu, *Belgelerle Türk-Amerikan Münasebetleri*, Ankara, 1991, pp. 137-39; O. Baskin, *op. cit.*, p. 311.

¹³ S. Üstün, *Turkey and the Marshall Plan: Strive for Aid*, in "Turkish Yearbook of International Relations", n. 27 (1997), pp. 31-52.

e dal Nord America. Ciò avrebbe concesso alla Turchia di avere una difesa effettiva sul proprio territorio e di rinnovare il proprio Esercito¹⁴. Non solo: i *leader* turchi dell'epoca erano fortemente convinti che, con l'ingresso nella NATO, la Turchia avrebbe potuto mantenere la sua politica estera pro-Occidente che era stata perseguita fin dalla nascita della Repubblica (ufficialmente proclamata il 29 ottobre 1923). In qualità di membro del Consiglio d'Europa dal 1949, la Turchia pensava di poter aspirare a essere membro a pieno titolo della NATO. Inoltre, Ankara considerava importanti gli aiuti economici concessi grazie alla sua *membership* nel Consiglio e preservava così la possibilità di partecipare ai programmi futuri. Infine, la stessa opinione pubblica turca¹⁵ era convinta che far parte della NATO avrebbe garantito alla Turchia di preservare la democrazia al suo interno: una volta raggiunti gli obiettivi della rivoluzione kemalista, alle generazioni più giovani non era più sufficiente il messaggio nazionalista. La tradizione liberale dell'Occidente e l'*American way of life* costituiscono in questa fase un polo di forte attrazione per Ankara.

Negli orizzonti geopolitici dell'epoca, per gli Stati Uniti, così come per il suo alleato britannico, l'idea di un patto di difesa che non mettesse a rischio la propria influenza in Medio Oriente, assicurandone la sicurezza, coinvolse le relazioni con la stessa Turchia su più piani: nel 1950, la cosiddetta *Northern Tier*¹⁶ assume a questo punto un'importanza strategica significativa per difendere il Medio Oriente dagli attacchi e dalle mire dell'Unione Sovietica. L'idea era quella di concludere un trattato che collegasse il confine sud e ovest del blocco occidentale, che creasse una sorta di barriera contro Mosca. La Turchia diviene in questa fase sempre più fondamentale, in particolare grazie alla sua posizione geostrategica: al suo ingresso nell'Alleanza, seguono i trattati con il Pakistan nel 1954; nel febbraio del 1955 è poi la volta dunque del Patto di Baghdad, un accordo di mutua cooperazione e assistenza con Iran,

¹⁴ O. Baskin, *Turkish Foreign Policy, 1919-2006, Facts and Analyses with Documents*, Salt Lake City, 2010, p. 324.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ B.K. Yeşilbursa, *The American Concept of the 'Northern Tier' Defence Project and the Signing of the Turco-Pakistani Agreement, 1953-54*, "Middle Eastern Studies", vol. 37, n. 3 (2001), pp. 59-110.

Pakistan e Iraq, sotto l'egida degli Stati Uniti che vi aderirono nel 1958, per contrastare l'influenza sovietica in Medio Oriente¹⁷.

Dopo la caduta dello Scià in Iran nel 1979, il ruolo strategico della Turchia per la politica americana in Medio Oriente mostrò le prime crepe. Da un lato, Ankara supportò pienamente gli Stati Uniti nella gestione della crisi degli ostaggi americani in Iran. Ma, dall'altro, si innescarono importanti attriti quando, il 17 aprile 1980, Washington decise di bandire l'importazione del petrolio iraniano e di proibire ai cittadini statunitensi di viaggiare verso l'Iran. Alla richiesta che la Turchia facesse lo stesso, infatti, Ankara declinò, giustificando la scelta con la necessità che almeno un Paese NATO rimanesse con la sua ambasciata Teheran per proteggere gli interessi dell'Alleanza. Il quotidiano "Hürriyet" rivelò¹⁸ a quel punto una nota in base alla quale Washington chiese ad Ankara di intraprendere decisioni severe nei confronti dell'Iran. Nel riaffermare la propria autonomia, e nonostante la minaccia di possibili sanzioni, Ankara rifiutò di concedere l'uso della base aerea di Incirlik per liberare gli ostaggi, affermando che sarebbe stata un'operazione *out-of-area* all'interno del contesto NATO, in quel momento non ancora previste dal Concetto Strategico dell'Alleanza. Solo dopo una importante mediazione, gli ostaggi furono messi in salvo e condotti nell'aeroporto di Ankara¹⁹.

Il post-Guerra Fredda e la Sindrome di Sèvres

Si può discutere che la natura funzionale della *membership* turca in seno alla NATO sia continuata nel periodo post-Guerra Fredda, una fase in cui il *focus* strategico dell'Alleanza si è spostato dalla difesa alla sicurezza collettiva. L'importanza regionale della Turchia è nel contempo mutata, per poi stabilizzarsi negli ultimi due decenni: il Paese, pur restando un importante punto strategico per l'Occidente, si è trasformato in un Paese di frontiera, già in prima

¹⁷ Simile al Patto Atlantico e alla SEATO (*Southeast Asia Treaty Organization*), il ruolo principale del Patto di Baghdad era quello di prevenire l'incursione e la presenza russa, così come di garantire la pace in Medio Oriente. Dopo l'uscita dall'accordo dell'Iraq nel 1959, il trattato fu rinominato CENTO (*Central Treaty Organization*).

¹⁸ O. Baskin, *op. cit.*, p. 431.

¹⁹ *Ibid.*

linea durante la prima Guerra del Golfo nel 1991. Eppure, anche in questo caso, la Turchia non raggiunge ancora il ruolo di *driver* della grande strategia regionale. La sua nuova importanza strategica dopo il 1991 era ancora percepita all'interno dell'Alleanza come un *asset* funzionale.

La disintegrazione dell'Unione Sovietica causò cambiamenti radicali nella percezione delle minacce per la Turchia. Nei primi anni '90, il peso e le azioni del PKK (*Partiya Karkerên Kurdistan*, il Partito dei Lavoratori del Kurdistan) raggiunsero livelli importanti, con la stagione di violenza intensa apertasi fin dalla fine degli anni '80²⁰; l'Islam politico, le cui radici risultano diffuse anche nell'AKP²¹ e nei confronti del quale l'Occidente aveva adottato un approccio più morbido, riuscì a garantirsi sempre più spazio fino a giungere ad una coalizione con il DYP (*Demokrat Parti*, il Partito Democratico)²². Lo scomparire della minaccia dell'Unione Sovietica significò per la Turchia aver perso il suo ruolo di contenimento per il blocco occidentale. In questa atmosfera, la paura di divenire uno Stato periferico, accerchiato da Potenze con interessi diversi, prese sempre più piede, giunta ad essere definita Sindrome di Sèvres (o Paranoia). Tra le élite turche si diffuse l'idea che gli alleati occidentali, insieme agli Stati confinanti, avessero l'intenzione di rinvigorire gli effetti del Trattato di Sèvres del 1920, firmato tra le Potenze vincitrici della Prima Guerra Mondiale e l'Impero Ottomano, a seguito della sconfitta e dell'occupazione di quest'ultimo, che stabilì come la Turchia uscisse dalla Prima Guerra Mondiale privata di tutti i territori orientali e del controllo sugli Stretti. Le decisioni prese a Sèvres avrebbero lasciato, anche nella classe dirigente turca dei decenni successivi alla firma, il ricordo del tentativo di smembramento del Paese, perpetuato dalle Potenze europee con il sostegno delle minoranze ad esse affini presenti sul territorio nazionale. La Sindrome ipotizza infatti che la

²⁰ J. Jondergen – A.H. Akkaya, *The Kurdistan Workers Party and a New Left in Turkey: Analysis of the revolutionary movement in Turkey through the PKK's memorial text on Haki Karer*, "European Journal of Turkish Studies", vol. 14 (2012), pp. 2-17.

²¹ A. Rabasa – F.S. Larrabee, *The Rise of Political Islam in Turkey*, Rand, Santa Monica, CA, 2008.

²² O. Baskin, *Kemalism, Islamism, and Globalization: A Study on the Focus of Supreme Loyalty in Globalizing Turkey*, "Journal of Southeastern European and Black Sea Studies", vol. 1 (1999), n. 3, pp. 20-50.

Turchia rischi di essere violata dalle Potenze ostili che beneficiano del supporto delle “cinque colonne” all’interno dello stesso Paese, ossia le minoranze etniche e religiose²³.

Non a caso apparvero diversi articoli sul quotidiano turco “Milliyet” nel dicembre 1994 a firma dell’Ambasciatore Şükrü Elekdağ, che rimarcavano come la Turchia fosse a quel punto chiamata a combattere su due fronti e mezzo: contro la Grecia, contro la Siria e contro il PKK²⁴. In tal caso, la peculiarità delle strette relazioni tra le minacce esterne ed interne, insieme alla percezione che queste ultime fossero in realtà la prosecuzione e l’estensione delle prime, aggiungono una dimensione umana e geografica alla percezione della porosità dei confini della Turchia. In un Paese multietnico e caratterizzato dalla presenza di molte fedi religiose come la Turchia, questa concezione contribuì a creare un circolo vizioso tra le politiche di sicurezza interna ed esterna²⁵ e alla securitizzazione dell’identità nazionale, vista tradizionalmente dal paradigma strategico kemalista e repubblicano come una barriera contro le forze centrifughe in grado di beneficiare dal supporto esterno. Uno schema simile può essere intravisto anche per la Russia, a sua volta storicamente nemico della Turchia, come uno Stato multinazionale la cui storia imperiale ha prodotto una fragile e frammentata identità nazionale²⁶, minacciata da una minaccia analoga di transnazionalismo²⁷.

²³ C. Frappi, *The Russo-Turkish Entente: A Tactical Embrace Along Strategic and Geopolitical Convergences*, in V. Talbot-P. Magri (a cura di), *Turkey: Towards a Eurasian Shift?*, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Milano, 2018, pp. 45-71.

²⁴ O. Baskin, *op. cit.*, p. 668.

²⁵ La più grande incarnazione di tale circolo vizioso può essere notata a fronte della cosiddetta *two-and-a-half war strategy* proposta dall’Ambasciatore Şükrü Elekdağ nel 1996. In base a tale strategia, la Turchia avrebbe dovuto prepararsi a condurre due operazioni su larga scala simultaneamente lungo il fronte del Mar Egeo e del meridionale, e contemporaneamente a contrapporsi alla “mezza guerra” contro il PKK, che sarebbe stata scatenata all’interno del Paese. Cfr. S. Elekdağ, *2 ½ War Strategy*, “Perceptions”, vol. 1 (1996), pp. 33-57.

²⁶ R. Suny, “Living in the Hood: Russia, Empire, and Old and New Neighbors”, in R. Legvold (ed), *Russian foreign policy in the twenty-first century and the shadow of the past*, New York, 2007, p. 36.

²⁷ Il fenomeno del transnazionalismo e la percezione condivisa della minaccia ad esso associato contribuirono a esacerbare le tensioni nelle relazioni tra Turchia

Allo stesso tempo, tuttavia, la Turchia provò a presentare se stessa come un Paese in grado di portare stabilità nella regione, richiamando per sé il titolo di Potenza regionale e del mondo turco capace in passato di estendersi dall'Adriatico fino alla Grande Muraglia cinese²⁸. Cominciò dunque a farsi strada l'idea che Ankara potesse ripensare il suo ruolo strategico, giocando su piani strategici differenti: quello mediorientale, quello europeo e mediterraneo, fino a spingersi verso l'Asia centrale. Nel 1999, ad esempio, Barry Buzan e Thomas Diez usarono il concetto di Complesso Regionale di Sicurezza per argomentare come la Turchia dovesse guardare ad un orizzonte diverso, che la spingesse a trovare un'alternativa rispetto alla *partnership* occidentale e all'ingresso nell'Unione Europea²⁹. Lo spunto era suggerito da fattori diversi: dalla posizione peninsulare della Turchia, che a sua volta poteva garantire stabilità e sicurezza al sistema internazionale; dalla combinazione di occidentalizzazione e europeizzazione in Turchia, utile a esercitare influenza sugli attori della società civile; e infine dalla crescente differenziazione nello spazio UE³⁰. L'arrivo sulla scena politica turca dell'AKP (*Adalet ve Kalkınma Partisi*, il Partito della Giustizia e dello Sviluppo) di Recep Tayyip Erdoğan cambiò poi le carte in tavola, in particolare a seguito della politica della *zero-problems with neighbors*³¹, fattasi strada con Ahmet Davutoğlu, docente universitario e Ministro degli Affari Esteri turco dal 2009 al 2014: un approccio, quest'ultimo, volto a eliminare gli annosi e radicati conflitti con alcuni dei Paesi vicini, costruendo rapporti di pace e rinsaldando il proprio *soft power*³².

e Russia durante gli anni '90, come risultato di un'accusa reciproca al supporto del terrorismo e dei movimenti indipendentisti di curdi e ceceni.

²⁸ E.J. Zürcher, *Turkey: a Modern History*, Londra, 1998.

²⁹ B. Buzan e T. Diez, *The European Union and Turkey*, "Survival", vol. 41 (1999), n. 1, pp. 41-57.

³⁰ Tali argomentazioni, proposte da Buzan e Diez, furono poi smentite da un articolo a firma dello stesso Diez, pubblicato nel 2005. Cfr. T. Diez, *Turkey, the European Union and Security Complexes Revisited*, "Mediterranean Politics", vol. 10 (2005), n. 2, pp. 167-180.

³¹ A. Davutoğlu, *Stratejik Derinlik: Türkiye'nin Uluslararası Konumu*, Istanbul, 2001.

³² A. Askerov, *Turkey's "Zero Problems with the Neighbors" Policy: Was It Realistic?*, "Contemporary Review of Middle East", vol. 4 (2017), n. 2, pp. 149-167.

La tesi sulla deriva turca

Ormai da più di un decennio, il dibattito sulla politica estera turca verte su una domanda principale: l'Occidente sta perdendo la Turchia?³³ Accanto alla possibilità che una parte dell'élite turca avesse (e abbia) un progetto nascosto di islamizzazione del Paese e alle frizioni tra l'AKP e i secolaristi registrate fin dal 2007 (queste provocarono una crisi costituzionale sull'elezione del Presidente della Repubblica Abdullah Gül), anche la politica estera turca è diventata parte del dibattito sulla deriva turca.

Già nel 2003, la decisione del Parlamento turco di negare agli Stati Uniti l'uso delle basi militari per lanciare l'offensiva nell'Iraq settentrionale suonò come un campanello d'allarme. Il coinvolgimento turco era infatti stato prospettato il 4 dicembre 2002 dal Sottosegretario alla Difesa americano, Paul Wolfowitz, durante l'analisi della pianificazione dell'eventuale intervento NATO in Iraq, al quartier generale di Bruxelles, tra quattro opzioni: «assistenza alla Turchia in caso di rappresaglia irachena sul suo territorio, supporto logistico ai Paesi alleati coinvolti nella guerra, una più ampia partecipazione ad essa, o un ruolo post-bellico»³⁴. Wolfowitz propose poi, a gennaio 2003, «l'invio di AWACS e di batterie anti-missili Patriot a difesa della Turchia, l'impiego di forze navali della NATO come scorta nel Mediterraneo alle navi americane dirette nel Golfo Persico, l'uso di truppe dei Paesi NATO per la guardia a basi in Europa ed altrove ed in sostituzione di truppe americane impegnate in missioni di peacekeeping nei Balcani ed altre aree»³⁵. Francia e Germania (con l'appoggio di Belgio e Lussemburgo) manifestarono a quel punto la loro opposizione a tali misure. Il 10 febbraio, la Turchia chiese, invocando l'articolo 4 del Trattato, che le richieste degli Stati Uniti fossero discusse³⁶. Dopo una ostinata

³³ E. Alessandri, *The New Turkish Foreign Policy and the Future of Turkey-EU Relations*, "Documenti IAI", 1003, 2010, disponibile al link: <http://www.iai.it/sites/default/files/iai1003.pdf>.

³⁴ M. de Leonardis, *Alla ricerca della rotta transatlantica. Le relazioni tra Europa e Stati Uniti durante la presidenza di George W. Bush*, Milano, 2016, p. 51.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ L'articolo, nello specifico, si pronuncia su «l'integrità territoriale, l'indipendenza politica o la sicurezza di una di esse siano minacciate». Cfr. M. Akyol, *Is Turkey Abandoning the West?*, "Hurriyet", 5.07.2009, disponibile al link: www.arama.hurriyet.com.tr/arsivnews.aspx?id=-635405; *Turkey and the Middle East*.

trattativa, gli USA riuscirono a far passare le misure richieste in seno al DPC (*Defence Planning Committee*). Uno degli scontri più importanti in sede NATO però «cadde poi nel grottesco quando la Turchia, contrariamente alle aspettative di Washington, non autorizzò il passaggio dal suo territorio delle truppe di invasione americane, vanificando così il rischio di rappresaglia irachena»³⁷.

Il successivo e recente deterioramento delle relazioni tra USA e Turchia, nonostante il tentativo di graduale riavvicinamento negli anni successivi con l'amministrazione Obama, hanno con difficoltà affievolito le preoccupazioni sui reali fattori determinanti la politica estera di Ankara. Nella letteratura e nelle analisi degli studiosi di area, si è fatta via via strada l'idea che la strategia turca fosse multidimensionale e orientata a influenzare differenti spazi e attori, da un punto di vista geografico e politico: un atteggiamento utile a percorrere il grande disegno della ricostruzione della *grandeur* ottomana³⁸.

Nei primi anni di questo secolo, le relazioni della Turchia con i suoi vicini mediorientali si sono notevolmente intensificate, determinando un significativo cambiamento nella politica di non interferenza che il moderno Stato turco ha per lungo tempo adottato nei confronti dell'area, tanto in ragione del suo passato ottomano quanto dell'orientamento nettamente atlantista della politica estera turca. La Turchia ha dunque sviluppato una propria politica mediorientale (dettata da motivazioni geostrategiche, economiche e di sicurezza energetica) che non soltanto spesso diverge da quella degli Stati Uniti, ma in alcuni casi è addirittura in contrasto con gli interessi americani nell'area. Gli equilibri nella zona mediorientale

Looking East and South, "The Economist", 31.10.2009, pp. 49-50; P. Seale, *The Rise and Rise of Turkey*, "The New York Times", 4.11.2009, disponibile al link: <http://www.nytimes.com/2009/11/05/opinion/05iht-edseale.html>; N. Danforth, *How the West Lost Turkey*, "Foreign Policy", 25.11.2009, disponibile al link: http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/11/25/how_the_west_lost_turkey; D. Borsani, *La NATO e la guerra al terrorismo durante la presidenza di Bush*, Roma, 2012, p. 150.

³⁷ M. de Leonardis, *op. cit.*, p. 52.

³⁸ N. Fisher Onar, *Neo Ottomanism, Historical Legacies and Turkish Foreign Policy*, EDAM Discussion Paper Series, 2009, disponibile al link: http://www.gmfus.org/doc/Discussion%20Paper%20Series_Fisher.pdf; D. Strauss, *Turkey's Ottoman Mission*, "Financial Times", 23.11.2009, disponibile al link: <http://www.ft.com/cms/s/0/af859474-d868-11de-b63a-00144feabdc0.html>.

sono cambiati anche a fronte degli accordi di Adana del 20 ottobre 1998 tra Turchia e Siria³⁹. In particolare, tali accordi insistono molto sulla sicurezza e la stabilità turca a fronte della minaccia del PKK e dell'eventuale coinvolgimento siriano nella questione curda.

L'attivismo turco nella regione mediorientale è il risultato di una concomitanza di fattori tanto di carattere interno quanto esterno. Da una parte, l'arrivo al governo (novembre 2002) dell'AKP ha impresso un nuovo orientamento alla politica estera turca. Dall'altra, vengono in rilievo le profonde trasformazioni del contesto regionale seguite all'11 settembre 2001, allo stallo del processo di pace tra israeliani e palestinesi e soprattutto all'invasione in Iraq del 2003. La maggiore attenzione per il Medio Oriente nella politica estera dell'AKP, più che per "affinità religiosa" con gli altri Paesi musulmani dell'area, è dettata da necessità geopolitiche che impongono alla Turchia un maggiore impegno nel "turbolento" vicinato nonché dalla consapevolezza di dovere ridefinire il proprio ruolo nel contesto internazionale post-bipolare.

Ciò trova una precisa formulazione nella dottrina della "profondità strategica" elaborata nel 2001 da Davutoğlu, divenuto l'1 maggio 2009 (e fino 28 agosto 2014, quando assunse la carica di Primo Ministro) Ministro degli Esteri dell'allora Primo Ministro Erdoğan, considerato l'architetto del neo-ottomanesimo⁴⁰. La dottrina della profondità strategica fa leva principalmente sulla considerazione che il valore di una nazione nel sistema internazionale dipende dalla sua posizione geostrategica. E da questo punto di vista la Turchia, trovandosi all'intersezione di molteplici aree geopolitiche e culture diverse, è particolarmente avvantaggiata⁴¹.

³⁹ Republic of Turkey, the Ministry of Foreign Affairs, *Statement Made By İsmail Cem, Foreign Minister, On The Special Security Meeting Held Between Turkey And Syria October 20, 1998 (Unofficial Translation)*, disponibile al link: http://www.mfa.gov.tr/_p_statement-made-by-ismail-cem_-foreign-minister_-on-the-special-security-meeting-held-between-turkey-and-syria_br_october-20_-1998_br_unofficial-translation__p_.en.mfa.

⁴⁰ H. Burç Aka, *Paradigm Change in Turkish Foreign Policy after Post-Cold War*, "Alternatives, Turkish Journal of International Relations", vol. 13 (2014), n. 3, pp. 56-73.

⁴¹ A. Murinson, *The Strategic Depth Doctrine of Turkish Foreign Policy*, "Middle Eastern Studies", vol. 42 (2006), n. 4, pp. 945-964.

Accanto ai tradizionali orientamenti in politica estera⁴², infatti, la Turchia, secondo Davutoğlu, per la sua capacità di proiezione strategica a carattere etno-linguistico e per la sua possibilità di far leva sull'eredità dell'Impero ottomano, sarebbe l'unico attore strategico dotato di margini di manovra così importanti e vasti. La Turchia del XXI secolo, a suo avviso, non deve più considerarsi come un semplice Stato-nazione, ma come uno Stato a vocazione imperiale, in grado di respingere la condizione periferica assegnata dai Paesi occidentali e asiatici⁴³. In particolare in quel momento storico, Ankara perseguiva con una certa efficacia un indirizzo basato sulla valorizzazione della sua posizione geostrategica (soprattutto in termini di potenziale corridoio energetico), sulla affermazione di una maggiore autonomia rispetto agli interessi del tradizionale alleato americano e sulla creazione di una rete di relazioni finalizzate prioritariamente ad ingabbiare le rivendicazioni autonomiste curde. Seguendo ancora quanto teorizzato da Davutoğlu, la sfida per la Turchia del XXI secolo è quella di ridefinire il suo ruolo nella "Afro-Asia", considerandosi come il centro di diverse regioni geopolitiche interconnesse tra loro e in opposizione all'idea di rappresentare una semplice appendice europea e un avamposto occidentale⁴⁴. Nonostante tale ridefinizione strategica sia presentata come una nuova interpretazione della Turchia come il "ponte" tra due continenti e tra le due civiltà dell'Est e dell'Ovest, ad una analisi più approfondita tale approccio ridisegna una regione con la Turchia al centro, rivalutando come la *partnership* con Unione

⁴² Per tradizionali orientamenti, si intendono: l'influenza storica esercitata dall'eredità lasciata dall'Impero Ottomano; il nazionalismo di stampo kemalista, affermatosi a seguito della creazione della Repubblica ad opera di Mustafa Kemal Atatürk; la spinta modernizzatrice, con la vicinanza con i valori europei; il sospetto dell'essere vittima di un accerchiamento ad opera degli Stati confinanti, che, come detto, si esplicita con la cosiddetta Sindrome di Sèvres; il pan-turchismo, movimento nato con l'intento di unificare il "mondo" turco da est (Caucaso e Asia centrale) a ovest (in Anatolia); il pan-turanesimo, con l'idea di riunire le popolazioni turche, ugro-finniche e mongole. Queste ultime due tradizioni sono emerse nel periodo immediatamente precedente allo scoppio della Prima Guerra Mondiale. Cfr. A. Murinson, *op. cit.*

⁴³ G. Ulusoy, *Turkish Foreign Policy in a Transatlantic Context: A case for Soft Power and Public Diplomacy*, in B.S. Çevik-P. Seib (eds) *Turkey's Public Diplomacy*, New York, 2015.

⁴⁴ A. Bülent, *The Davutoğlu Era in Foreign Policy*, "Insight Turkey", vol. 11 (2009), n. 3, pp. 127-142.

Europea e la *membership* della NATO possa essere utile agli stessi interessi nazionali turchi.

D'altro canto, chiusasi la fase post-11 settembre⁴⁵, l'approvazione da parte dei Capi di Stato e di Governo del Concetto Strategico della NATO nel novembre 2010, in occasione del *summit* di Lisbona, viene salutata dal governo turco e dal suo Ministero degli Affari Esteri⁴⁶ come la *chance* per l'Alleanza di far fronte, con rinnovati slancio e capacità, alle sfide future della sicurezza internazionale. Se, per Ankara, la NATO è un forum strategico "unico" in ambito euro-atlantico, in grado di garantire alla Turchia la possibilità di intervenire e avere voce nelle iniziative transatlantiche, il governo dell'AKP non rinuncia a ribadire come la Turchia rappresenti un *asset* fondamentale per l'Alleanza stessa, con la capacità di assumersi la responsabilità di proteggere il confine a sud-est già durante la Guerra Fredda. Per la NATO, inoltre, l'adozione del Concetto Strategico, che il Ministero degli Affari Esteri turco ribadisce essere basato sul principio di cooperazione tanto caro ad Ankara, ha rappresentato l'ingresso in una "nuova" giovinezza per l'Alleanza⁴⁷, alla ricerca di stabilità oltre i confini euro-atlantici e utile ad accelerare lo sviluppo di capacità innovative in grado di

⁴⁵ Oltre a quanto già menzionato, nell'ambito della l'Alleanza Atlantica, sono due i momenti importanti per la Turchia del primo decennio del XXI secolo: il *summit* di Praga del 2002 e in particolare quello di Istanbul nel 2004, al quale prese parte anche George W. Bush. Le decisioni prese durante i due incontri furono particolarmente importanti per Ankara e l'orizzonte mediorientale, e confluirono nella *Istanbul Cooperation Initiative*. Inoltre, venne deciso l'allargamento delle operazioni ISAF in Afghanistan, il rafforzamento dell'*Operation Active Endeavour* della NATO nel Mediterraneo e dei rapporti con l'Asia centrale e la zona caucasica. Cfr. O. Baskin, *op. cit.*, p. 922.

⁴⁶ Republic of Turkey, Ministry of Foreign Affairs, *Turkey's and NATO's views on current issues of the Alliance*, disponibile al link: http://www.mfa.gov.tr/ii_---turkey_s-contributions-to-international-peace-keeping-activities.en.mfa.

⁴⁷ La NATO, infatti, prima della firma del Concetto Strategico nel 2010, aveva concentrato il suo impegno negli interventi *out-of-area*, in particolare nell'ex Jugoslavia, in Afghanistan e in Libia, nel tentativo di ridefinire i proprio compiti operativi. Successivamente, la crisi ucraina con l'annessione della Crimea nel 2014 e quanto accaduto con *Daesh* in Medio Oriente hanno rimesso in discussione gli orizzonti strategici esterni all'Alleanza e il ruolo degli Stati membri. Cfr. D. Borsani, *Fronte Sud vs fronte Est: Trump motore di una nuova identità per la NATO?*, "ISPI Commentary", 2017, disponibile al link: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/ fronte-sud-vs-fronte-est-trump-motore-di-una-nuova-identita-la-nato-16399>.

prevenire e fronteggiare attacchi non convenzionali, inclusi quelli cibernetici.

La situazione della politica interna turca acuisce inoltre alcuni problemi nei rapporti transatlantici, con il Paese alle prese con una nuova fase di autoritarismo, reso evidente dal clima di repressione e censura contro i media e contro alcune parti della società civile⁴⁸. Le elezioni amministrative svoltesi il 31 marzo 2019 hanno inoltre rappresentato un importante test di prova per il Presidente Erdoğan, nove mesi dopo essere stato nominato Presidente esecutivo con poteri ampliati, e che hanno rappresentato una sorta di referendum per la “nuova Turchia” alle prese con una forte crisi economica che imperversa nel Paese dall’estate 2018. La categoria dell’“autoritarismo competitivo”, introdotta da Steven Levitsky e Lucan A. Way⁴⁹, risulta a riguardo utile per la comprensione della situazione in cui versa Ankara: infatti, i due autori affermano che la preoccupazione chiave dei regimi ibridi è la comparsa di un «campo di gioco irregolare e sconnesso» tra il governo e l’opposizione⁵⁰. In una situazione di ridotta democrazia con derive autoritarie, con la possibilità che si verifichino contestazioni, seppur indebolite a loro volta dalle spinte autocratiche, e con una coesistenza tra regole democratiche e metodi autoritari, la repressione rappresenta una possibile conseguenza dell’instabilità, che tuttavia ha dei costi tanto nella politica interna quanto in termini di legittimazione internazionale. Nonostante l’AKP di Erdoğan in Turchia mantenga una «stabilità autoritaria»⁵¹, il ruolo del partito di Erdoğan incontra una forte opposizione e si avvicina a divenire un caso di

⁴⁸ B. Saatçioğlu, *Turkey’s EU Membership Process in the Aftermath of the Gezi Protests*, in I.D. Kumru-F. Toktamış (eds) *Everywhere Taksim: Sowing the Seeds for a New Turkey at Gezi*, Amsterdam, 2015, pp. 267-281; S.E. Aytac-Z. Öniş, *Varieties of Populism in a Changing Global Context. The Divergent Paths of Erdoğan and Kirchnerismo*, in “Comparative Politics”, vol. 47 (2014), n. 1, pp. 41-59.

⁴⁹ S. Levitsky-L.A. Way, *The Rise of Competitive Authoritarianism*, in “Journal of Democracy”, vol. 13 (2002), n. 2, pp. 51-65.

⁵⁰ Secondo gli autori, tale situazione è creata dalla competizione elettorale, così come dalla composizione parlamentare, dall’autonomia del sistema giudiziario, così come dalla libertà di stampa. Cfr. S. Levitsky-L.A. Way, *op. cit.*, p. 53.

⁵¹ S. Levitsky-L.A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge, 2010, p. 67.

studio tra democrazia e «autoritarismo instabile»⁵². Tale valutazione sull'attuale situazione in Turchia non può essere risolta separando i processi endogeni, in particolare il ruolo dell'AKP e la sua politica interna, dai fattori esogeni⁵³: essi coincidono da una parte con il ruolo della minoranza curda, e in particolare con il nesso tra l'HDP (*Halkların Demokratik Partisi*, il Partito Democratico dei Popoli) e le forze curde combattenti in Siria; dall'altra con la vicinanza alla sfera occidentale. In larga parte, quest'ultimo fattore è il prodotto degli equilibri creati al termine della Guerra Fredda, con il trionfo del liberalismo occidentale e il collasso dell'Unione Sovietica.

La Turchia post-'89, per utilizzare due distinte dimensioni internazionali⁵⁴, sembra dunque in bilico tra l'influenza del mondo occidentale (ossia il grado in base al quale i governi sono più o meno esposti alle pressioni democratiche) e il legame con l'Occidente (ossia il flusso e la densità di rapporti tra determinati Paesi e Stati Uniti, Unione Europea e altre istituzioni multilaterali legate al contesto occidentale)⁵⁵. Tuttavia, a fronte dell'instabilità della politica interna turca per via del crescente autoritarismo nel paese, viene legittimo chiedersi per quale motivo l'influenza o il legame con il mondo occidentale non sia più efficace per il caso turco. Le cause internazionali del vacillare della democrazia turca, o della sua svolta autoritaria, possono essere rintracciate nelle ripercussioni regionali delle dinamiche legate al sistema globale, in cui sono coinvolti attori dal peso politico differente (basti pensare a quanto accaduto con le cosiddette Primavera Arabe). Lo stesso paventato autoritarismo in Turchia non sembra comunque mettere in discussione la *membership* turca nella NATO, anche a fronte di quanto

⁵² B. Esen-S. Gumuscu, *Rising competitive authoritarianism in Turkey*, in "Third World Quarterly", vol. 37 (2016), n. 9, pp. 1581-1606, p. 1594.

⁵³ Riprendendo quanto espresso da Linz, un fattore chiave «che contribuisce all'emergere, il consolidarsi, la permanenza di un regime autoritario è l'ambiente internazionale ostile». Cfr. J. Linz, *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, London, 2000, p. 282.

⁵⁴ S. Levitsky, L.A. Way, *Linkage versus Leverage. Rethinking the International Dimension of Regime Change*, "Comparative Politics", vol. 38 (2006), n. 4, pp. 379-400.

⁵⁵ E. Diodato, *Turkey and the seduction of authoritarianism*, in L. Dell'Aguzzo-E. Diodato (eds) *The 'state' of pivot states in south-eastern Mediterranean: Turkey, Egypt, Israel, and Tunisia after the Arab Spring*, Perugia, 2016, pp. 23-45.

già accaduto nei decenni precedenti con i colpi di Stato verificatisi nel 1960, nel 1971, nel 1980 e nel 1997.

Insieme al già menzionato spunto teorico di Lewitsky e Way, il ruolo e la posizione della Turchia da un punto di vista geostrategico relativamente al *leverage* occidentale e al *linkage* con l'Occidente (o densità di legami) possono aiutare meglio a definire l'importanza del susseguirsi anche delle decisioni in politica estera di Ankara. I suggerimenti a riguardo sono molteplici: il Paese è stato spesso definito come Stato *pivot* dallo stesso ex Ministro degli Affari Esteri turco Davutoğlu⁵⁶, con identità regionali multiple e una vocazione internazionale significativa. Un'accezione che a sua volta interseca l'approccio in politica estera della Turchia, in particolare nell'arrivo al governo (nel 2002) dell'AKP di Erdoğan. E ancora: proprio alla fine della Guerra Fredda, due importanti studiosi dei cambiamenti di regime e del consolidamento democratico, Samuel P. Huntington and Zbignew Brzezinski, proposero due interpretazioni divergenti del ruolo della Turchia: la prima, ossia quella di un Paese lacerato, diviso, Paese sulla *fault-line*⁵⁷. Secondo Huntigton, infatti, la Turchia è un Paese storicamente legato ad un conflitto di civiltà per via di due processi di civilizzazione esterni (da parte dei Cristiani e degli Ortodossi), così come a seguito del suo coinvolgimento nelle lotte interne per la supremazia della civilizzazione islamica per la lotta tra Sunniti e Sciiti. La definizione di Brzezinski descrive invece la Turchia come un Paese *pivot* della cintura di sicurezza statunitense nella zona mediorientale e per l'Europa del sud-est⁵⁸.

La Turchia, da *asset* per la NATO, da confine utile al contenimento russo, da Paese occidentale in quanto aderente al Patto Atlantico, si espone oggi al punto di risultare quasi un osservato speciale. Il tentativo dell'Alleanza di dimostrare la sua capacità di proteggere una frontiera post-Guerra Fredda, che si estende dall'Artico al nord della Siria è dunque di fronte a una sfida importante e la Turchia riveste un ruolo fondamentale. La Turchia è ora

⁵⁶ A. Davutoğlu, *Turkey's New Foreign Policy Vision: An Assessment of 2007*, in "Insight Turkey", vol. 10 (2008), n. 1, pp. 77-96.

⁵⁷ S.P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York, 1996.

⁵⁸ Z. Brzezinski, *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*, New York, 1997.

protagonista e foriera allo stesso tempo di nuove sfide sul fianco sud della NATO. Già nel 2015, rischiò di trascinare la NATO in una difficile crisi internazionale a causa dell'abbattimento di un jet russo che aveva violato lo spazio aereo turco. In quell'occasione, Ankara invocò l'articolo 4, come accaduto già altre volte e da parte di altri Stati membri nella storia dell'Alleanza⁵⁹. Gli alleati NATO, inoltre, sono considerati inaffidabili a causa del supposto supporto del colpo di Stato del 15 luglio 2016 ai danni del Presidente Erdoğan, il quale per l'occasione aveva invece incassato il pieno appoggio dalla Russia⁶⁰.

Nello stesso periodo, Turchia e Stati Uniti incontrarono divergenze nella gestione e nel contenimento della minaccia terroristica rappresentata da *Daesh* nella zona di Aleppo⁶¹. Un rischio, quello degli attacchi terroristici, a cui la Turchia è stata esposta per decenni, in particolare per via della questione curda⁶². Con la guerra in Siria, la minaccia ha ripreso vigore: basti menzionare l'attentato dell'11 maggio 2013 (il più sanguinoso della sua storia moderna), quando 52 persone furono uccise da una bomba a Reyhanli, nella provincia di Hatay, al confine con la Siria⁶³. Gli effetti del terrorismo nelle zone al confine con il Paese di Bashar al-Assad sono stati

⁵⁹ Cfr., sul sito della NATO, la pagina dedicata a *The consultation process and Article 4* al seguente link: https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49187.htm.

⁶⁰ M. Yegin, *Turkey between NATO and Russia: the Failed Balance*, in "SWP Comment", n. 30, 2019, disponibile al link: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2019C30_Yegin.pdf.

⁶¹ Con l'inizio del 2016, *Daesh* attacca la Turchia con una serie di attentati kamikaze con obiettivi internazionali, come la bomba che uccise 11 persone fatta esplodere, il 12 gennaio di quello stesso anno, a Sultanahmet, storico quartiere di Istanbul. I piani statunitensi per contenere tale violenza si concentrarono sulla presa della Diga di Tichrienne (sull'Eufrate, a 90 km a est di Aleppo), per far sì che nessuna esplosione potesse danneggiare pesantemente Mosul causando un'inondazione. Tuttavia, l'opposizione turca alle Forze Democratiche Siriane, appoggiate invece da Washington, creò frizioni con l'alleato atlantico, con la strategia di difesa turca che giunse a fallire quando gli Stati Uniti lanciarono il loro attacco da terra. Cfr. A.S. Bıçakçı, *Sway on a Tightrope: The Development of a Mutualistic Relationship between Turkey and DAESH*, in "Uluslararası İlişkileri International Relations", vol. 16 (2019), n. 62, pp. 101-133.

⁶² S. Starr, *The Renewed Threat of Terrorism to Turkey*, in "CTC Sentinel", vol. 6 (2003), n. 6, disponibile al link: <https://ctc.usma.edu/the-renewed-threat-of-terrorism-to-turkey/>.

⁶³ M. Weaver, *Turkey Blames Syria over Reyhanli Bombings*, "The Guardian", 12.05.2013.

parzialmente attutiti dall'economia e dagli investimenti nell'area, ma ciò che acuisce il conflitto è il settarismo e le ostilità religiose⁶⁴.

Un importante spaccato degli equilibri intercorsi tra NATO e Turchia è da rintracciare all'interno dei risultati dei sondaggi pubblicati dall'*Atlantic Council* a proposito della percezione della sicurezza per il Paese della Mezzaluna e della sua popolazione sul ruolo dell'Alleanza Atlantica⁶⁵. Tali *report* documentano come, anche a seguito dell'erosione democratica in Turchia, sia stato messo in discussione in molti Paesi occidentali il ruolo di Ankara all'interno della comunità transatlantica. Allo stesso modo, esiste un importante dibattito sulla capacità della Turchia di esercitare il suo potere sul Mar Nero e di aiutare i Paesi occidentali a fermare una certa forma di revanchismo russo nell'area. Le ormai ridotte relazioni tra la Turchia e i Paesi europei e gli Stati Uniti, uniti agli ormai stretti rapporti con la Russia nella cooperazione per la guerra in corso in Siria, hanno fatto sorgere dubbi e quesiti sulle spinte alla base dei processi di *decision-making* turco. Il partito dell'AKP al governo ha portato ad una politica estera di bilanciamento tra i legami con i Paesi della sua regione di influenza (in particolare Medio Oriente e Caucaso), pur preservando le relazioni con i Paesi della sfera atlantica. Analizzando i sondaggi del 2015 redatti dal *German Marshall Fund*, risulta come la percezione della popolazione turca fosse divisa sull'opportunità reale della *membership* nella NATO del Paese: il 38% ritiene l'Alleanza ancora essenziale per gli equilibri strategici dello Stato, mentre il 35% è contrario a tale visione. Il 27%, invece, non ha espresso una posizione chiara a riguardo. Il sondaggio ha inoltre sottolineato come esista una piccola parte della popolazione che appoggia le operazioni NATO al di fuori dall'Europa. Mentre il 41% degli intervistati appoggiano il ruolo della NATO nella difesa del territorio dell'Europa, la stessa percentuale decresce fino al 35% per operazioni realizzate in teatri come l'Afghanistan,

⁶⁴ N. Ocal-J. Yildirim, *Regional Effects of terrorism on economic growth in Turkey: a geographically weighted regression approach*, in "Journal of Peace Research", vol. 47 (2010), n. 4, pp. 477-489.

⁶⁵ A. Stein, *The New Turkey: Making Sense of Turkish Decision Making*, "Issue Brief", 2018, disponibile su: http://www.atlanticcouncil.org/images/The_New_Turkey_WEB.pdf.

e fino al 30% per operazioni condotte al di fuori degli Stati Uniti e dell'Europa⁶⁶.

Il periodo successivo al tentativo di colpo di Stato del 2016 in Turchia rende, come descritto, i rapporti con la stessa NATO non del tutto distesi. Accanto al conflitto in Siria, Ankara firma un accordo con la Russia per acquistare i missili di difesa aerea S-400. La ricerca di una difesa missilistica da parte della Turchia può essere ricondotta al periodo della Guerra del Golfo del 1991, quando l'*establishment* per la sicurezza del Paese riconobbe una certa vulnerabilità nelle difese turche⁶⁷. Per lungo tempo, la Turchia ha intrapreso negoziati con la Cina relativamente al suo sistema missilistico, nonostante le grandi critiche mosse dalla NATO e in particolare dagli Stati Uniti⁶⁸. Negoziati che poi si fermarono a seguito del disinteresse cinese nel *technology transfer*. L'interesse turco nel dotarsi di un sistema missilistico proprio a seguito del tentativo di colpo di Stato nel 2016 è spiegato dalle parole di Sıtkı Egelı:

[f]irst and foremost [...] the deep trauma left by the botched coup, and the consequent shift in Ankara's threat perceptions. The survival of Turkey's regime and its top leader was now at stake, and Turkey could not count on traditional allies anymore. [...] The turn of events during the coup had shown that the main danger to Turkey's rulers came from the air, and exposed the need to immediately resurrect effective air defenses over critical targets [...]. Conveniently enough, Russia, [which] had helped the Turkish government during the botched coup, was gracious enough to offer the world's most capable long-range air defense system. From this perspective, if the purchase of S-400s risked straining relations with NATO and the U.S., then that was a price [the] Turkish leadership was ready to pay⁶⁹.

Come sarebbe stato possibile prevedere, la risposta NATO alla decisione turca sugli S-400 non è stata positiva. Viene ribadito come la Turchia sia infatti un *partner* dell'Alleanza nel programma

⁶⁶ The German Marshall Fund of the United States, *Turkish Perceptions Survey*, 2015, disponibile al link: http://www.gmfus.org/sites/default/files/TurkeySurvey_2015_web1.pdf.

⁶⁷ S. Özel, *op. cit.*, p. 10.

⁶⁸ E. Meick, *China's potential Air Defense System Sale to Turkey and Implications for the United States*, U.S.-China Economic and Security Review Commission Staff and Report, 2013.

⁶⁹ S. Egelı, *Making Sense of Turkey's Air and Missile Defense Merry-go-round*, in "All Azimuth", vol. 8 (2019), n. 1, p. 82.

degli F-35 ed è tenuta a mantenere in forze i 116 velivoli *stealth*, considerati tra i pilastri della difesa NATO per il prossimo futuro. Inoltre, acquistando gli S-400, per la NATO la Turchia sarebbe l'unico alleato a possedere entrambi i sistemi di difesa, garantendo così un possibile vantaggio per la Russia⁷⁰.

Non deve essere inoltre tralasciato il fatto che la Turchia, nello stesso periodo in cui il dibattito sugli S-400 ha raggiunto il suo apice, ha siglato un accordo (per l'esattezza l'8 novembre 2017) con due membri NATO, la Francia e l'Italia, per sviluppare il suo sistema di difesa missilistico aereo⁷¹. Con il parziale miglioramento dei rapporti tra Stati Uniti e Turchia grazie all'amministrazione Trump, l'intenzione di sanzionare Ankara per l'acquisto degli S-400 con la cancellazione della *partnership* sugli F-35 si è nel tempo placata, con la decisione della DSCA (*Defence Security Cooperation Agency*) del 19 dicembre 2018 di vendere dei missili Patriot alla Turchia⁷². Nonostante ciò, la Turchia ha proseguito nel suo progetto missilistico⁷³. D'altro canto, i rapporti tra Turchia e Russia sono fortemente mutati nel tempo, nell'ottica del contenimento del confine est con la Siria e del mutato ruolo che via via gli Stati Uniti hanno recentemente assunto nello scacchiere mediorientale⁷⁴.

Infine, l'operazione militare *Olive Branch* ha incarnato il conflitto di interessi turco in Siria nei suoi rapporti con Stati Uniti, NATO e Russia. Il 20 gennaio 2018, le Forze Armate turche e la FSA (*Free Syrian Army*) sostenuta dalla Turchia hanno infatti

⁷⁰ *Turkey and NATO Are Growing Apart*, "The Economist", 3.02.2018, disponibile al link: <https://www.economist.com/taxonomy/term/2910?page=45>.

⁷¹ S. Aydın-Düzgit, *PESCO and Third Countries: Breaking the Deadlock in European Security*, "IPC Policy Briefs", 2018, p. 4, disponibile al link: <http://ipc.sabanciuniv.edu/?p=7281>.

⁷² US Defense Security Cooperation Agency (DSCA), *Turkey – Patriot Missile System and Related Support and Equipment*, in "DSCA News Releases", 2018, disponibile al link: <https://www.dsca.mil/node/1180>.

⁷³ C. Kasapoğlu-S. Ülgen, *Strategic Weapon Systems in the Turkey-Russia-US Triangle*, in "Edam Foreign Policy & Security", n. 2 (2019), disponibile al link: <http://edam.org.tr/en/strategic-weaponssystems-in-the-turkey-russia-us-triangle>.

⁷⁴ Lo scorso 26 marzo Forze Armate turche e russe con impegno congiunto hanno condotto la prima operazione (seppur indipendente) di pattugliamento nella zona di Tal Rifaat, utile al cessate il fuoco stabilito nell'accordo precedente sul buffer zone nel nord della Siria. Cfr. *Turkey, Russia conduct first patrol in Tal Rifaat, Syria*, "Hurriyet", 27.03.2019, disponibile al link: <http://www.hurriyetdailynews.com/turkey-russia-conduct-first-patrol-in-tal-rifat-syria-142205>.

intrapreso una campagna militare denominata *Operation Olive Branch* (OOB) attraverso i confini meridionali della Turchia, avanzando sul fronte ovest, nord e nord-est verso le terre siriane e in direzione di Afrin, zona controllata dai curdi, nel Governatorato di Aleppo. L'offensiva ha fatto seguito all'annuncio del Pentagono, in base al quale quest'ultimo avrebbe istituito una guardia di frontiera di 30.000 abitanti nel nord della Siria come parte della sua strategia per prevenire la rinascita di *Daesh*. Secondo quanto riportato dallo Stato Maggiore turco, durante il primo giorno dell'OOB, la Turchia ha pilotato circa un quarto dell'intero arsenale di aerei da combattimento. Si tratta dell'operazione con maggiore impegno transfrontaliero della Turchia nell'ultimo decennio⁷⁵. Contrariamente all'operazione *Euphrate Shield*⁷⁶, OOB ha raggiunto i suoi obiettivi in un tempo molto più breve del previsto, rilevando il centro di Afrin il 18 marzo senza danneggiare le strutture o i residenti. La principale fase di combattimento si è conclusa il 24 marzo, quando le forze turche e i combattenti siriani hanno conquistato gli ultimi villaggi rimasti e stabilito il pieno controllo sulla città.

Ma OOB non avrebbe potuto avere successo senza l'assistenza e la partecipazione da parte della Russia⁷⁷. Anzitutto, Ankara non sarebbe potuta entrare nello spazio aereo siriano, un requisito essenziale per lo svolgimento dell'operazione, senza consultare Mosca. Inoltre, prima di spostare le forze FSA su Afrin, la Turchia aveva bisogno di assicurazioni dalla Russia che Assad non avrebbe

⁷⁵ C. Kasapoğlu-S. Ülgen, *Operation Olive Branch: A Political-Military Assessment*, Centre for Economics and Foreign Policy Studies, 2018.

⁷⁶ In conformità all'articolo 51 della Carta ONU, la Turchia esercitò il proprio diritto all'"auto-difesa" e dichiarò alla comunità internazionale il lancio dell'operazione *Euphrates Shield* (OES) il 24 agosto 2016. La Turchia sottolineò come tale operazione fosse condotta seguendo gli obiettivi che il Consiglio di Sicurezza ONU aveva posto in essere nella lotta contro *Daesh*. L'operazione transfrontaliera, condotta dall'Esercito turco e dei gruppi di opposizione siriana, portò all'occupazione turca della Siria settentrionale. Cfr. M. Yeşiltaş-M. Seren-N. Özçelik, *Operation Euphrates Shield. Implementation and Lesson Learned*, Istanbul, 2017, disponibile al link: https://setav.org/en/assets/uploads/2017/11/R97_Euphrates.pdf.

⁷⁷ S.M. Drwish, *Turkey's Operations Olive Branch Threatens to Worsen Arab-Kurdish Relations*, "Atlantic Council", 23.03.2018, disponibile al link: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/syriasource/turkey-s-operation-olive-branch-threatens-to-worsen-arab-kurdish-relations/>.

approfittato della situazione e avrebbe cercato di recuperare posizioni controllate dalla Turchia nella provincia di Idlib. Un'analisi di quanto avvenuto nell'ultimo anno per quanto riguarda il conflitto mostra che i semi del coordinamento tra Mosca e Ankara su Afrin erano già stati piantati nell'estate del 2017, durante i colloqui tra il Ministro della Difesa russo Sergei Shoigu e il Capo di Stato Maggiore turco Hulusi Akar ad Istanbul⁷⁸. Durante l'incontro, Mosca ha acconsentito all'uso parziale dello spazio aereo siriano da parte del TAF, aprendo la strada all'operazione turca per Afrin. L'approvazione dell'offensiva da parte di Mosca fu rivelata all'inizio delle ostilità, quando il Ministero della Difesa russo proclamò il ritiro delle truppe russe da Afrin. Inoltre, nella breve dichiarazione rilasciata riguardo all'operazione del 20 gennaio, il Ministero degli Esteri russo manifestò esclusivamente una «preoccupazione» che fu interpretata come una «via libera» per la campagna militare turca. Come ricompensa per la sua tacita approvazione di OOB, Mosca ricevette concessioni da Ankara a Idlib. In effetti, lo stesso giorno in cui la Turchia ha lanciato le sue operazioni, il regime siriano ha fatto circolare la notizia in base alla quale avrebbe occupato senza alcun ostacolo l'aeroporto di Abu Duhur, controllato dall'opposizione a Idlib⁷⁹.

Sull'operazione, la NATO si è pronunciata due volte, una delle quali attraverso le parole della Vicesegretario Generale della NATO, Rose Gottemoeller, la quale in un'intervista del 21 gennaio 2018 al quotidiano pro-Erdoğan, il *Daily Sabah*, affermò che l'Alleanza riconosce le preoccupazioni della Turchia⁸⁰. Tale dichiarazione è stata poi seguita da quella del Segretario Generale Jens Stoltenberg, il quale il 25 gennaio 2018 dichiarò: «la Turchia, come

⁷⁸ N. Missaglia, *Interview with J. Landis. Afrin, Ghouta and the post-IS scramble for Syria*, in "ISPI Interview", 27.02.2018, disponibile al link: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/afrin-ghouta-and-post-scramble-syria-19721>.

⁷⁹ M. Cavusoglu, *The Meaning of Operation Olive Branch*, "Foreign Policy", 5.04.2018, disponibile al link: <https://foreignpolicy.com/2018/04/05/the-meaning-of-operation-olive-branch/>.

⁸⁰ M. Solmaz, *NATO on Afrin: We understand Turkey's security concerns*, "Daily Sabah", 21.01.2018, disponibile al link: <https://www.dailysabah.com/diplomacy/2018/01/22/nato-on-afrin-we-understand-turkeys-security-concerns>.

tutti i Paesi, ha il diritto di difendersi, ma è importante ricordare che ciò deve essere fatto in maniera oculata e proporzionata»⁸¹.

Sembra dunque chiaro come quest'ultima operazione, unita alla già menzionata questione sugli S-400, abbia ridisegnato i rapporti della Turchia da una parte con la NATO e dall'altra con Russia e Stati Uniti. Il tutto si è trasformato in più fasi in una sorta di guerra di nervi, con le dichiarazioni del Presidente Erdoğan⁸² che hanno spesso spinto gli USA a riconsiderare l'impegno militare e i rapporti diplomatici con Ankara⁸³.

Conclusioni

Si può dunque apprezzare come l'evoluzione del ruolo della Turchia in qualità di membro NATO abbia affrontato nei decenni momenti più o meno distensivi, con le relazioni tra Ankara e Washington giunte ai minimi storici in alcune fasi. È dunque possibile, oltre che significativo, porsi alcune domande e spunti di riflessione sul ruolo che la Turchia ricopre oggi all'interno della NATO e sul suo rinnovato atteggiamento in politica estera negli ultimi decenni, in particolare a seguito del crollo del blocco sovietico e con l'arrivo al governo turco dell'AKP: da una parte fino a che punto rafforzare il ruolo della Turchia, nuovamente in funzione anti-russa e rispetto agli altri attori regionali, possa essere utile agli interessi della NATO. Dall'altro lato fino a che punto la Turchia sia ancora legata alla NATO in funzione di sicurezza strategica e per la difesa della sua influenza sulla sfera regionale. Si tratta di domande che potrebbero aiutare a comprendere la proiezione geopolitica della Turchia, così come le minacce e le sfide reali per l'Alleanza Atlantica e il suo futuro.

Una sfida comune per la NATO e Ankara è rappresentata dalla minaccia del terrorismo internazionale, i cui attacchi in Turchia si concentrano soprattutto a est, sud-est e nelle grandi città turche, le

⁸¹ *Joint Press Conference*, 25.01.2018, disponibile al link: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_151089.htm.

⁸² *Erdogan threatens to extend Afrin operation to Manbij*, "Aljazeera", 24.01.2018, disponibile al link: <https://www.aljazeera.com/news/2018/01/turkey-hundreds-ypg-fighters-killed-syria-afrin-180124082613964.html>.

⁸³ Nell'ambito della guerra siriana, i primi attriti si ebbero già con l'operazione *Euphrates Shield*.

stesse che risultano avere una crescita economica più lenta rispetto alle zone occidentali del Paese⁸⁴. Per la NATO, in base a quanto dichiarato dal Segretario Generale Stoltenberg, la Turchia resta un *asset* fondamentale per la lotta al terrorismo internazionale, rimarcando il ruolo del Paese nel Grande Medio Oriente⁸⁵.

Per valutare gli sviluppi futuri nella politica estera turca, anche in funzione NATO, si è apparentemente di fronte a due possibili alternative, secondo Emidio Diodato: ad una maggiore instabilità della dimensione regionale, potrebbe corrispondere una più alta probabilità che la Turchia incorra nelle faglie teorizzate da Huntington, rafforzando eventualmente i suoi legami con Russia e Cina. Viceversa, ad una minore instabilità della regione su cui insiste l'influenza turca e il suo interesse strategico, potrebbe corrispondere una più alta probabilità che il Paese confermi il suo ruolo di Stato *pivot* per le relazioni transatlantiche e, dunque, la piena fedeltà all'Alleanza⁸⁶.

La certezza di un *paradigm shift* nella politica estera turca non è ancora resa palese neppure dalle linee strategiche enunciate dal Presidente Erdoğan, nonostante, come può essere notato a seguito della guerra in Siria, la Turchia rivendichi il suo ruolo di attore fondamentale nella risoluzione del conflitto. Ankara non ha dunque una politica "fluttuante": sembra piuttosto ancora in cerca di una sua nuova identità, a fronte dei mutati equilibri nel mondo multipolare e nel disordine globale⁸⁷.

⁸⁴ N. Ocal-J. Yildirim, *op. cit.*

⁸⁵ NATO: *Turkey an 'important ally' in fighting terrorism*, "Hurriyet", 11.11.2019, disponibile al link: <http://www.hurriyetdailynews.com/nato-turkey-an-important-ally-in-fighting-terrorism-146498>.

⁸⁶ E. Diodato, *op. cit.*, p. 40.

⁸⁷ V.E. Parsi, *Titanic. Il naufragio dell'ordine liberale*, Bologna, 2018.

La crisi della democrazia liberale e la democrazia populista

di NICOLA LENSI

Abstract – *This study intends to examine what many scholars have defined as the «crisis of the liberal democracy model» after the rise of populist movements. By analysing both its deficiencies and structural changes promoted by these political forces, this paper evaluates democratic theory – particularly, realist school and the case study of American democracy – to debunk the assumption that voters aspire to a populist democracy. To grasp whether populism represents a real threat for democracy, this study moots a pair of critiques coming from two different stand-points. The first issue concerns «receptivity», that is, the ability of populist movements to bound their own success to political system's ineptitude to satisfy the needs of all the citizens. On the other hand, instead, many intellectuals and traditional political forces benefit at times the interpretative tools of «political ignorance» to clarify the main reasons behind the triumph of populism. Both problems seem to be entwined, but they are not enough to explain the crisis that appears to affect the political system. The great success of populism seems to be interrelated with the concept of «identity politics», by which is much easier interpreting electoral behaviour in a democratic system based on individual social identities. Shifting focus away from policies to the decision-making process, it is possible to find a greater receptivity within populist movements. The new political fractures between centre and periphery, religion and secularism, pro-Europeans and anti-Europeans, and the public struggle on issues regarding ethnicity and race reveal the strength of «identity politics». Liberal democracy seems now to be subjected to a consolidation depending upon critical change of the functioning of the current political scenario.*

«La formala tutto il potere al popolo deve essere gradualmente modificata secondo il principio tutto il potere a nessuno»¹.

Secondo Eugene J. Dionne, i continui attacchi di Donald Trump alla libertà di stampa, al potere giudiziario e alle agenzie indipendenti, sommate all'abuso di potere esecutivo, rappresentano una minaccia per il sistema liberal-democratico, un tentativo di

¹ G. Sartori, *The Theory of Democracy Revisited – Part One. The Contemporary Debate*, Chatham, CA, 1987, p. 72.

logorarne gli equilibri dall'interno². Questo succede, secondo Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, quando gli elettori eleggono delle figure politiche autoritarie in sistemi liberal-democratici³. Yascha Mounk descrive lo scontro in atto tra diritti individuali e volontà del popolo, raffigurando il rischio che i populistici, nel tentativo di restituire potere al popolo, finiscano per creare una democrazia priva di diritti⁴. Anche il politologo David Runciman descrive i nuovi segni del collasso della democrazia⁵, mentre lo storico Timothy Snyder si sofferma sulla nuova ascesa dell'autoritarismo e sulla sua presa in Occidente⁶.

Trump rappresenta una minaccia per la democrazia americana? Secondo Kurt Weyland e Raúl L. Madrid, Trump ha contribuito a erodere alcune delle istituzioni informali rifiutandosi, ad esempio, di pubblicare la propria dichiarazione dei redditi, o etichettando con nickname dispregiativi i suoi critici, siano essi avversari politici o media, e tollerando alcuni casi di corruzione all'interno della propria amministrazione⁷. Nonostante queste forzature, gli autori ritengono però fortemente improbabile che gli Stati Uniti seguano il modello di Ungheria o Polonia perché il presidente americano non potrebbe smantellare i pesi e contrappesi democratici facendo leva unicamente sul proprio potere. Per farlo avrebbe bisogno della collaborazione del suo partito al Congresso, indispensabile per manipolare le istituzioni elettorali, politicizzare i corpi investigativi, bloccare i tribunali o accrescere il proprio potere esecutivo⁸. Il contesto politico americano, con due partiti *catch all* che competono per l'elettore mediano, e le precedenti esperienze europee

² E.J. Dionne Jr., *America is slouching toward autocracy*, "The Washington Post", 19.08.2018.

³ Cfr. S. Levitsky – D. Ziblatt, *Come muoiono le democrazie*, trad. it., Bari, 2019.

⁴ Cfr. Y. Mounk, *Popolo vs Democrazia. Dalla cittadinanza alla dittatura elettorale*, trad. it., Milano, 2018.

⁵ Cfr. D. Runciman, *How Democracy Ends*, London, 2018.

⁶ Cfr. T. Snyder, *La paura e la ragione. Il collasso della democrazia in Russia, Europa e America*, trad. it., Milano, 2018.

⁷ Cfr. K. Weyland – R.L. Madrid, *When Democracy Trumps Populism. European and Latin American Lessons for the United States*, New York, NY, 2019, p. XX.

⁸ *Ibi*, p. 147.

di governo populista, inducono gli autori a un cauto ottimismo⁹. Questa interpretazione trova riscontro nei dati dell'annuale report di *Freedom House* che vede gli Stati Uniti perdere 3 punti in termini aggregati attestandosi a 86/100, dietro alle principali democrazie europee, anche se ancora collocati ai più alti livelli tra le democrazie liberali¹⁰. Sulla base di questi dati lo storico Niall Ferguson afferma provocatoriamente: «Se la democrazia è in crisi solo perché i liberal non sono al potere, questo dibattito non è serio»¹¹.

Per capire se la democrazia liberale sia in crisi o meno è necessario delimitarne con chiarezza i tratti fondanti, individuando i principali punti di debolezza che contribuiscono alla sua delegittimazione. Questo lavoro si propone di indagare due degli elementi più ricorrenti nel dibattito pubblico attorno ai movimenti populistici: la concettualizzazione di crisi del modello di democrazia liberale e la presunta affermazione di una democrazia populista. Questi temi verranno analizzati all'interno del perimetro della teoria democratica, specificatamente nella tradizione del realismo democratico. Il principale oggetto di analisi sarà il caso americano, spesso identificato come punto di riferimento e modello di democrazia liberale. Questa scelta non precluderà altre esemplificazioni utili a verificarne la consistenza teorica ed empirica.

La crisi della democrazia liberale e la democrazia populista: tra mito e realtà

La democrazia liberale è in crisi? Per rispondere a questa domanda è necessario prima fornire una definizione della stessa e, secondariamente, stabilire dei criteri di misurazione capaci di coglierne i reali sviluppi. Attingiamo dalla vasta letteratura sulla teoria democratica la definizione offerta da Seymour Lipset, che definisce la democrazia «un sistema politico che offre normali strumenti costituzionali per un avvicendamento degli uomini al potere e, un

⁹ *Ibi*, p. 187.

¹⁰ Cfr. M. Abramowitz, *The Struggle Comes Home: Attacks on Democracy in the United States, in Democracy in Retreat, Freedom in the World 2019*, «Freedom House», 2019, pp. 17-24, disponibile online al sito https://freedomhouse.org/sites/default/files/Feb2019_FH_FITW_2019_Report_ForWeb-compressed.pdf.

¹¹ N. Ferguson, *Chill. Donald Trump doesn't mean democracy's done*, «The Times», 05.08.2018.

meccanismo sociale che permette al più ampio numero possibile di cittadini di esercitare un'influenza sulle decisioni più importanti, operando una scelta tra chi si candida alle cariche pubbliche»¹². Questa definizione minima di democrazia appartiene alla tradizione shumpeteriana, che circoscrive la partecipazione dei cittadini principalmente alla scelta dei candidati, soffermandosi perlopiù sulla capacità di garantire alternanza democratica in modo pacifico. Il politologo Gianfranco Pasquino definisce proprio l'alternanza «il lievito delle democrazie, ma anche il segnale più potente dell'insoddisfazione degli elettori»¹³. Il segreto, secondo Juan José Linz, consta nel fatto che «la democrazia consente il cambiamento parziale, la riforma, piuttosto che la rivoluzione»¹⁴. La gradualità come garanzia di un'alternanza pacifica e l'alternanza come garanzia di un sistema democratico. Francis Fukuyama definisce la democrazia liberale come un sistema politico costituito da tre distinti elementi: lo Stato, che usa i propri poteri per difendere la nazione da minacce esterne e interne, per garantire il rispetto della legge e per fornire servizi essenziali ai cittadini; il principio di legalità, idealmente uguale per tutti; la capacità di garantire ricettività al sistema democratico attraverso elezioni libere, al fine di garantire che i governi siano espressione di una larga parte della popolazione e non delle élite¹⁵. William Galston ne riassume con efficacia il concetto con la diade, diritti individuali e regola della maggioranza, il primo di derivazione liberale il secondo di derivazione democratica¹⁶.

Quali sono i criteri per valutare un sistema democratico? Linz parte dal concetto di legittimità definendolo «la credenza che nonostante i suoi fallimenti e difetti, le istituzioni politiche esistenti siano migliori di qualunque altro si possa istituire»¹⁷. Lipset conia

¹² S.M. Lipset, *Istituzioni, partiti, società civile*, trad. it., Bologna, 2009, p. 147.

¹³ G. Pasquino, *Deficit democratici. Cosa manca ai sistemi politici, alle istituzioni e ai leader*, Milano, 2018, p. 115.

¹⁴ J.J. Linz, *Democrazia e autoritarismo. Problemi e sfide tra XX e XXI secolo*, trad. it., Bologna, 2006, p. 493.

¹⁵ Cfr. F. Fukuyama, *The Rise of Populist Nationalism*, Credit Suisse Research Institute, Davos, 2018, pp. 8-9.

¹⁶ Cfr. W.A. Galston, *Anti-Pluralism. The Populist Threat to Liberal Democracy*, New Heaven, CT, 2018, p. 2.

¹⁷ J.J. Linz, *op. cit.*, p. 484.

un *confidence gap* per misurare il distacco tra promesse e risultati effettivi, un indice frutto di due indicatori: legittimità istituzionale e effettività nei risultati raggiunti¹⁸. Il livello di fiducia politica, secondo Marc Hetherington e Thomas Rudolph, è il risultato di una valutazione sulla performance del governo e della credenza che lo stesso possa agire bene in futuro¹⁹. Due elementi che sembrano non differire dalla definizione di Lipset, un elemento prestazionale e uno fiduciario. Leonardo Morlino e Francesco Raniolo creano un vero e proprio indice per misurare la qualità di una democrazia includendovi sia l'*accountability* elettorale e inter-istituzionale sia la ricettività del sistema ai bisogni dei cittadini²⁰. Con questi indicatori si cerca di operativizzare sia il principio di effettività sia quello di legittimità, seppur in forma più indiretta. Secondo Marc Plattner, la legittimità democratica dipende strettamente dalla qualità del governo²¹. Come abbiamo avuto modo di vedere, la performance o effettività, rappresenta uno dei due elementi del *confidence gap*; riguardano il governo, non l'intero sistema istituzionale. Di seguito useremo in modo intercambiabile effettività e ricettività con riferimento alla capacità del sistema democratico di rispondere ai bisogni dei cittadini.

Per capire, se di crisi si tratta, se sia da ricondurre a uno o a entrambi gli indicatori del *confidence gap*, partiremo dall'analisi dell'indicatore di effettività dei risultati raggiunti: Le democrazie sono in crisi perché non rispondono ai bisogni dei cittadini?

La ricettività del sistema liberal-democratico

Per comprendere quanto la ricettività sia al centro della concettualizzazione democratica Martin Gilens analizza il caso americano partendo dalla definizione di democrazia come «una continua

¹⁸ Cfr. S.M. Lipset, *op. cit.*, p. 22.

¹⁹ Cfr. M.J. Hetherington – T.J. Rudolph, *Why Washington Won't Work. Polarization, Political Trust, and the Governing Crisis*, Chicago, IL, 2015, p. 38.

²⁰ Cfr. L. Morlino – F. Raniolo, *The Impact of The Economic Crisis on South European Democracies*, Basingstoke, 2017, p. 15. [trad. it. *Come la crisi economica cambia la democrazia. Tra insoddisfazione e protesta*. Bologna, 2018].

²¹ Cfr. M.F. Plattner, *Intruduction*, in L. Diamond – M.F. Plattner (eds), *Democracy in Decline?*, Baltimore, MD, 2015, p. 6.

risposta del governo alle preferenze dei cittadini»²². Nel caso statunitense, nota lo studioso, la recettività del governo se c'è, è di puro carattere selettivo, rivolta principalmente ai cittadini appartenenti alla fascia di reddito più alta²³. Evidenze empiriche dimostrano come la massima recettività dei politici alle preferenze dei cittadini si verifichi solo in particolari condizioni politiche: durante elezioni presidenziali caratterizzate da un alto livello di polarizzazione, competitività e incertezza nella corsa per assicurarsi la maggioranza al Congresso²⁴. O, in alternativa, quando le preferenze dei cittadini delle classi medie e inferiori sono allineate alle posizioni dei più abbienti, dando vita a quella che Gilens, assieme a Benjamin Page, definisce la «democrazia della coincidenza»²⁵. In questo quadro in cui a una iniquità economica coincide un'iniquità politica, le posizioni politiche dei movimenti populistici appaiono, in generale, aver maggiore aderenza con quelle degli elettori. Ad esempio, nel caso dei trattati di libero scambio, Trump è riuscito ad accrescere l'attenzione su uno dei temi del cosiddetto *Washington consensus* che per anni ha avuto uno scarso sostegno dei cittadini²⁶. Stessa storia sui temi di politica estera e su quelli sociali, dove il maggior isolazionismo e conservatorismo sociale di Trump hanno riscosso un ampio consenso nell'opinione pubblica.

Ma quali sono le cause che generano governi non ricettivi ai problemi dei cittadini? Possiamo distinguere alcune cause di carattere strutturale da altre più circostanziali. Tra quest'ultime, sono un esempio emblematico la recessione economica e l'ondata migratoria che hanno fortemente indebolito l'establishment dei governi dimostratesi incapaci di gestire i due fenomeni²⁷. Le politiche di austerità impiegate per fronteggiare la crisi economica si sono rivelate profondamente impopolari e in conflitto con le preferenze degli elettori²⁸. La stessa *Brexit* nasce dall'incapacità del governo conservatore di David Cameron di onorare la promessa

²² B.I. Page – M. Gilens, *Democracy in America? What Has Gone Wrong and What We Can Do About It*, Chicago, IL, 2018, p. 5.

²³ Cfr. M. Gilens, *Affluence and Influence. Economic Inequality and Political Power in America*, Princeton, NJ, 2012, p. 3.

²⁴ Cfr. *Ibi*, p. 223.

²⁵ Cfr. B.I. Page – M. Gilens, *op. cit.*, p. 68.

²⁶ Cfr. M. Gilens, *op. cit.*, p. 106.

²⁷ Cfr. W.A. Galston, *op. cit.*, p. 3.

²⁸ Cfr. L. Morlino – F. Raniolo, *op. cit.*, p. 115.

fatta agli elettori di ridurre il flusso migratorio proveniente dai Paesi europei. Il risultato è stato il rafforzamento dell'argomento secondo cui l'unico modo per controllare il flusso migratorio fosse l'uscita dall'Unione Europea (UE)²⁹. Matthew Goodwin e Caitlin Milazzo dimostrano infatti come la disaffezione politica verso il funzionamento democratico, la crescente sensazione che le promesse siano state tradite, sia fortemente correlata con il voto al partito euroscettico *United Kingdom Independence Party* (UKIP)³⁰. Secondo Lipset, un calo di fiducia nel governo è fortemente correlato, oltre che alle performance di quest'ultimo, al comportamento di coloro che lo rappresentano e non da una valutazione sul sistema istituzionale³¹.

Tra le cause strutturali ci sono i sistemi politici caratterizzati da una forte polarizzazione. Secondo Hetherington e Rudolph, la polarizzazione amplifica il conflitto politico, minandone la produttività e aumentando di conseguenza la sfiducia verso il governo³². Walter Stone mostra invece come un sistema polarizzato produca candidati non ricettivi, perché selezionati in base alla prossimità ideologica degli attivisti³³. Lo stesso Gilens circoscrive i benefici della polarizzazione alla capacità di bloccare politiche impopolari attraverso il potere di veto. Questo meccanismo contribuisce però ad amplificare il divario tra le preferenze degli elettori e gli interventi effettivamente realizzati. Ma una delle cause strutturali più dirompenti ha a che fare con l'incapacità degli elettori di valutare e controllare i loro rappresentanti perché privi delle conoscenze politiche necessarie³⁴. Larry Bartels e Christopher Achen dimostrano infatti come gli elettori non tengano in considerazione l'impatto delle politiche del governo nella loro scelta di voto, limitando di

²⁹ Cfr. H.D. Clarke – M. Goodwin – P. Whiteley, *Brexit. Why Britain Voted to Leave the European Union*, Cambridge, 2017, p. 28.

³⁰ Cfr. M. Goodwin – C. Milazzo, *UKIP. Inside the Campaign to Redraw the Map of British Politics*, Oxford, 2015, p. 98.

³¹ Cfr. S.M. Lipset, *op. cit.*, p. 302.

³² Cfr. M.J. Hetherington – T.J. Rudolph, *op. cit.*, p. 47.

³³ Cfr. W.J. Stone, *Candidates and Voters. Ideology, Valence, and Representation in U.S. Elections*, New York, 2017, p. 199.

³⁴ Cfr. M.X. Delli Carpini – Scott Keeter, *What Americans Know About Politics and Why It Matters*, New Heaven, CT, 1996, p. 1.

conseguenza la ricettività dei politici³⁵. L'ignoranza politica mette in discussione la capacità degli elettori di stimolare un'attenta ricettività dei politici ai bisogni dei cittadini. L'effettività si rivela dunque un indicatore ad applicazione parziale. Per valutare lo stato di salute della democrazia liberale è necessario dunque fare ricorso al secondo indicatore del nostro *confidence gap*, la legittimità.

L'ignoranza politica come delegittimazione strutturale del sistema liberal-democratico

Proseguiamo la nostra indagine sui fattori alla base della crisi della democrazia liberale analizzando l'indicatore di legittimità. L'ignoranza politica mina le fondamenta della legittimità democratica incentivando così la mancanza di ricettività dei politici? Prima di rispondere a questa domanda è opportuno suffragare empiricamente il concetto di ignoranza politica. Le prime evidenze empiriche risalgono ai pionieristici studi sull'opinione pubblica raccolti nel classico *The American Voter* del 1960. Studi più recenti condotti da Michael Delli Carpini e Scott Keeter utilizzano come misura la cosiddetta conoscenza fattuale, somministrata attraverso il metodo *survey*, riscontrando come quasi tutti i membri del Congresso, a esclusione di quelli candidati alla presidenza, risultino sconosciuti agli elettori. Dei quesiti riguardanti le istituzioni e i suoi aspetti procedurali le risposte corrette sono in media 49/110, contro le 38/100 riscontrate per le conoscenze degli attori politici e le 41/100 sulle varie *issue* di politica interna e internazionale³⁶. Ilya Somin riscontra una maggiore conoscenza dei temi di politica interna, 39% risposte corrette sulla difesa come maggiore voce di spesa del bilancio americano, che sui temi di politica estera, con solo il 23% degli americani che dichiarano di conoscere l'UE nel 2004³⁷. In generale, anche in questo caso, le risposte corrette si aggirano sui vari quesiti tra il 30 e il 40%³⁸.

³⁵ Cfr. L. Bartels – C. Achen, *Democracy for Realists. Why Elections Do Not Produce Responsive Government*, Princeton, NJ, 2016, p. 144.

³⁶ M.X. Delli Carpini – Scott Keeter, *op. cit.*, p. 70.

³⁷ Cfr. I. Somin, *Democrazia e ignoranza politica. Perché uno Stato più snello sbaglia di meno*, trad. it., Milano, 2015, p. 51.

³⁸ Somin utilizza i dati ANES che mostrano un livello costante nel tempo di ignoranza politica.

Sulla base di questi dati il filosofo politico Jason Brennan definisce la democrazia come «il governo di hooligans e hobbit»³⁹, dove per *hooligans* intende i tifosi sfegatati della politica e per *hobbit* gli apatici che di politica non ne sanno nulla. Per spiegare il comportamento degli elettori l'autore ricorre al concetto di «ignoranza razionale», per cui un voto su milioni non vale il dispendio di tempo ed energie necessario per formarsi una adeguata conoscenza politica⁴⁰. Delli Carpini e Keeter riscontrano una correlazione tra i cittadini poco informati e la credenza che il sistema sia lontano dall'essere realmente democratico⁴¹. Questa correlazione, ovvero di come la percezione di malfunzionamento del sistema democratico dipenda anche da una mancanza di informazioni politiche, svela come sia quantomeno parziale la tesi della recettività.

L'ignoranza politica è un fenomeno ben evidente agli studiosi dell'opinione pubblica, ma seppur vi sia unanimità nel documentarla, vi sono forti differenze nella sua interpretazione. Ne riassumiamo i punti di vista tra tradizionalisti, che ne accettano la rilevanza cercando soluzioni all'interno del perimetro della nostra democrazia, ed evolucionisti che in qualche caso propongono cambiamenti più radicali.

Brennan appartiene evidentemente alla categoria degli evolucionisti perché teorizza esplicitamente un modello epistocratico che prevede un esame di educazione civica per tutti i cittadini, sul modello di quello utilizzato dagli stranieri per acquisire la cittadinanza. Il filosofo libertario riconosce però come sia ancora potente la legittimità democratica basata sull'argomentazione di Edmund Burke: «La democrazia non è un sistema sociale pienamente giusto ma il tentativo di rimpiazzarlo è troppo rischioso»⁴². Se un esame di educazione civica può apparire eccessivamente pretenzioso, Somin ne propone uno sul modello di quello della patente di guida. Ma la ricetta più interessante del giurista appena citato è più sistemica di un semplice esame. La sua proposta prevede di rafforzare il federalismo, semplificando lo Stato centrale e

³⁹ J. Brennan, *Against Democracy*, Princeton, NJ, 2016, p. 34. [trad. it. *Contro la Democrazia*, Roma, 2018].

⁴⁰ Cfr. *Ibi*, p. 71.

⁴¹ Cfr. M.X. Delli Carpini – Scott Keeter, *op. cit.*, p. 17.

⁴² J. Brennan, *op. cit.*, p. 282.

responsabilizzando i cittadini con quello che definisce «voto con i piedi»⁴³. Somin ritiene che ad aggravare il problema dell'ignoranza politica siano l'ampiezza e la complessità delle funzioni affidate allo Stato centrale. Se si delegassero maggiori poteri alle diverse comunità territoriali, i cittadini avrebbero maggiori incentivi ad acquisire informazioni perché notoriamente più informati sulle questioni relative al proprio territorio⁴⁴. Seppur affascinati dalla loro capacità di fornire numerose evidenze empiriche sull'ignoranza politica, rimaniamo scettici sulle soluzioni offerte, convinti che quella di Burke sia ancora l'argomentazione migliore, come del resto, ammesso dallo stesso Brennan.

Tra i tradizionalisti spicca il modello di Paul Goren basato su una conoscenza associativa di lungo termine, incentrata su tre principi di *policy*: governo limitato, morale tradizionalista e uso o non uso della forza militare⁴⁵. In questo modello, i repubblicani sono associati all'uso della forza militare, in armonia con la tradizione del neoconservatorismo, ma il caso Trump, che rompe con questa tradizione rivendicando la dottrina dell'isolazionismo, aiuta a comprendere i limiti di un modello incentrato unicamente su valutazioni di *policy*. Stone cerca di superare questo limite spostando il focus sui candidati ed elaborando un modello di scelta di voto basato su due criteri: prossimità ideologica e valutazione delle qualità che gli elettori ricercano in un candidato⁴⁶. Questo modello, seppur sostenuto da ampie evidenze empiriche, attutisce ma non risolve il problema dell'ignoranza politica.

I tradizionalisti finiscono per elaborare modelli parziali e a tratti semplicistici nel loro tentativo di dimostrare come l'ignoranza politica non mini necessariamente il corretto funzionamento del sistema democratico. Se le soluzioni offerte dagli evolucionisti appaiono irrealistiche e quelle offerte dai tradizionalisti eccessivamente semplicistiche, come si spiega il problema dell'ignoranza politica nella crisi di legittimità del nostro sistema politico?

Secondo Giovanni Sartori la teoria realista della democrazia è in grado di far fronte al problema dell'ignoranza politica perché essa postula un'opinione pubblica autonoma e il sostegno, attraverso

⁴³ Cfr. I. Somin, *op. cit.*, p. 194.

⁴⁴ Cfr. *Ibi*, p. 14.

⁴⁵ Cfr. P. Goren, *On Voter Competence*, Oxford, 2013, p. 5.

⁴⁶ Cfr. W.J. Stone, *op. cit.*, p. 12.

elezioni, a un governo legittimo che è a sua volta ricettivo all'opinione pubblica. Assunto, che il teorico politico specifica essere valido solo nel caso in cui il popolo eserciti il suo potere elettorale. Nel caso in cui il popolo dovesse rivendicare a sé il potere di decidere direttamente, senza intermediazioni, in una qualche forma di democrazia diretta o populista, a quel punto non sarebbe più in grado di aggirare il problema dell'ignoranza politica⁴⁷. Il problema della legittimità causato dall'ignoranza politica diventa perciò rilevante nel momento in cui si inizia a perseguire il modello di una democrazia populista.

Qual è quindi la relazione tra populismo e ignoranza politica? Secondo John Hibbing ed Elizabeth Theiss-Morse, l'ignoranza politica è correlata a una maggiore attenzione verso il funzionamento del sistema democratico, piuttosto che alle singole *issue*⁴⁸. Cerchiamo di chiarificare meglio il concetto. Per comprendere la relazione tra populismo e ignoranza politica è importante focalizzarsi sull'asse bidimensionale della geografia elettorale, tra processo, che ha agli estremi i due poli di democrazia diretta e democrazia istituzionale-rappresentativa e *policy*, le specifiche posizioni politiche assunte sulle singole questioni problematiche, inserite sul classico asse ideologico sinistra-destra. L'ignoranza politica sulle *policy* viene compensata da un voto incentrato sul funzionamento del governo, un voto cioè sull'efficacia o meno della democrazia rappresentativa e sul desiderio o meno di una democrazia populista. L'ignoranza politica di molti elettori li spinge a votare non sulle *policy*, ma sul processo, dove i populistici offrono un'alternativa alla democrazia rappresentativa. La democrazia populista è dunque il connettore tra ignoranza politica e populismo.

Ross Perot, candidato indipendente in due elezioni presidenziali americane, è un esempio di un chiaro posizionamento sul processo piuttosto che sulle *policy*. Molti elettori condividevano il suo messaggio contro l'influenza dei gruppi di interesse sulla politica e le sue affermazioni contro le élite, a cui bisogna togliere di mano il governo per aggiustarne il funzionamento⁴⁹. Affermazioni poi riprese dal Presidente Trump durante la sua campagna presidenziale.

⁴⁷ Cfr. G. Sartori, *op. cit.*, p. 110.

⁴⁸ Cfr. J.R. Hibbing – Elizabeth Theiss-Morse, *Stealth Democracy. Americans' Beliefs About How Government Should Work*, Cambridge, 2002, p. 85.

⁴⁹ *Ibi*, p. 73.

Non a caso, uno degli slogan più acclamati dai suoi elettori durante i suoi *rally* era infatti «Drain the swamp», riferito all'establishment di Washington.

Per misurare la crisi della democrazia liberale è necessario rivolgersi a un indicatore di legittimità, non valutando l'ignoranza politica degli elettori sulle singole *issue*, ma concentrandosi sulla loro sfiducia verso la democrazia rappresentativa e il loro desiderio di procedere verso una forma più partecipativa di democrazia. I governi non sembrano essere ricettivi alle preferenze degli elettori anche a causa della loro ignoranza politica e quest'ultima è correlata a una maggiore attenzione verso il processo di funzionamento del sistema liberal-democratico. Se gli elettori prestano maggiore attenzione al processo, cioè a come funziona il governo, piuttosto che alle *policy*, il loro voto per i partiti populistici rappresenta un voto per un modello alternativo di democrazia?

L'alternativa della democrazia populista

Quando si parla di modelli alternativi alla democrazia rappresentativa Bartels e Achen, elaborano il modello democratico della *Folk Theory* che si basa «sulla concezione che le elezioni riveleranno le preferenze della maggioranza su diverse *issues*»⁵⁰. Questo modello non è molto lontano da quella che Margaret Canovan ha definito democrazia populista: «un'idea vera e radicale di democrazia [...] il più vicina possibile a una diretta forma di autogoverno che funziona senza l'intermediazione di una élite politica»⁵¹. Marco Tarchi riassume in modo più esplicito il significato che il populismo attribuisce alla democrazia: «Un regime ideale, da realizzare integralmente con strumenti di espressione popolare diretta e senza mediazioni istituzionali»⁵². Benjamin Moffitt analizza le tendenze democratiche e antidemocratiche del populismo, constatando come il populismo propenda verso il pilastro democratico della moderna liberal-democrazia e tenda a scontrarsi con il pilastro liberale sulla

⁵⁰ Cfr. L. Bartels – C. Achen, *op. cit.*, p. 50.

⁵¹ M. Canovan, *Populism*, New York, NY, 1981, p. 173.

⁵² M. Tarchi, *Italia Populista. Dal qualunquismo a Beppe Grillo*, Bologna, 2015, p. 125.

salvaguardia delle minoranze e il sistema di pesi e contrappesi⁵³. Semplifica, è inclusivo e aumenta l'*accountability* dei rappresentanti ma è eccessivo nella personalizzazione del leader come voce del popolo e ostile al pluralismo e alla sua concettualizzazione di identità complessa⁵⁴. L'ondata populista, quotidianamente rappresentata dai media, sembra voler rappresentare la democrazia liberale sull'orlo di diventare una nuova democrazia populista. È davvero questo il messaggio che hanno voluto comunicare gli elettori con il loro voto?

Come abbiamo visto, gli indici di sfiducia nei confronti del sistema democratico e il sostegno nei confronti di politiche riconducibili a un modello di democrazia populista, sembrano suffragare questa ipotesi. Spostando la nostra attenzione dal livello aggregato delle preferenze, ottenuto attraverso sondaggi che mettono di fronte a una scelta binaria, al livello individuale, costituito da singoli elettori in specifici *focus group*, emerge un quadro radicalmente diverso⁵⁵. Hibbing e Theiss-Morse riferiscono come, nel 2002, il 65% degli elettori americani concordasse con l'affermazione: «Le persone non hanno abbastanza tempo o conoscenza, per prendere loro stesse le decisioni politiche»⁵⁶. Nei *focus group* emerge la percezione che le persone siano poco informate, non particolarmente affidabili e non necessariamente capaci di risolvere i problemi del Paese. A livello individuale traspare una sfiducia nel «popolo» che gli ultimi avvenimenti politici difficilmente avranno ridimensionato, come dimostra la rinnovata centralità dell'ignoranza politica. Secondo i due studiosi, gli elettori nutrono una grande sfiducia sul funzionamento del governo e vorrebbero ridimensionare il potere delle élite politiche, ma più che una democrazia populista desiderano un sistema politico che li esponga poco alla politica⁵⁷. Una parte consistente degli elettori, contrariamente all'assunto della democrazia populista, non sembrano desiderare una maggiore partecipazione. Allo stesso modo la loro ignoranza politica sulle

⁵³ Cfr. B. Moffitt, *The Global Rise of Populism. Performance, Political Style, and Representation*, Stanford, CA, 2016, p. 136.

⁵⁴ Cfr. *ibi*, pp. 142-149.

⁵⁵ Cfr. J.R. Hibbing – E. Theiss-Morse, *op. cit.*, p. 88.

⁵⁶ *Ibi*, p. 112.

⁵⁷ Cfr. *ibi*, p. 151.

policy, è indice di una certa attenzione a un più generale funzionamento del governo.

Ascoltando le preferenze degli elettori, i due studiosi elaborano un modello di democrazia, detto *Stealth Democracy*, composto da tre elementi, di cui il 70% ne condivide almeno due: gli eletti dovrebbero smettere di parlare e passare all'azione; il compromesso è l'equivalente della svendita dei propri principi; le decisioni dovrebbero essere prese da un uomo d'affari di successo o da altri che non fanno parte delle attuali élite⁵⁸. Trump incarna il terzo elemento dell'outsider e ha fatto del primo e del secondo due slogan della sua campagna e uno stile di governo, attraverso i numerosi decreti esecutivi e l'ostilità aperta verso i compromessi legislativi sul tema dell'immigrazione. In generale, questi elementi si possono riscontrare in quasi tutti i partiti populistici europei. Il processo rappresenta la percezione che le persone hanno di coloro che prendono le decisioni. Richiedere più azione, meno compromessi e persone nuove sulla scena politica ha più a che fare con un'esigenza di cambiamento che con il sostegno a una democrazia populista.

Secondo questa analisi il modello populista non sembra rappresentare per gli elettori un'alternativa valida alla democrazia rappresentativa. Più che di crisi della democrazia liberale sembrerebbe più opportuno parlare di spostamento di equilibri interni, ma solo un'analisi del suo funzionamento può rivelarcene la portata e, per comprenderlo, è necessario analizzare le motivazioni che hanno portato al successo i partiti populistici.

La crisi della democrazia liberale e la politica dell'identità

La crisi della democrazia liberale può essere ricondotta al voto di sfiducia che gli elettori esprimono sul suo funzionamento. Allo stesso tempo però non sembrano desiderare una democrazia populista. A quale discrasia possiamo ricondurre questo apparente paradosso in cui entrambe le alternative sembrano essere escluse? L'ipotesi che esamineremo in questo paragrafo è che il voto ai partiti populistici non è legato a un desiderio di maggiore partecipazione o al sostegno a una democrazia populista ma ad altri fattori. Per individuarli è necessario indagare le motivazioni che hanno portato al successo

⁵⁸ Cfr. *ibi*, p. 140.

dei movimenti populistici, analizzando la struttura alla base del funzionamento delle moderne democrazie liberali.

Se il voto per i partiti populistici non è un voto riconducibile a posizioni specifiche sulle singole *policy*, non potremmo partire dall'analisi delle diverse *issue* che alimentano il dibattito pubblico. Secondo Pippa Norris e Ronald Inglehart sono due i modelli adottati dagli studiosi per spiegare il successo dei movimenti populistici: il modello economicista dei dimenticati della globalizzazione e il modello culturale che interpreta il populismo come una reazione al cambiamento, sia esso di carattere razziale, generazionale o appunto, culturale⁵⁹. Secondo i due politologi è il modello culturale a offrire una spiegazione più incisiva e il loro punto di vista è suffragato anche da Katherine Cramer, che mette in discussione l'interpretazione classista attraverso l'uso del concetto di identità sociale: «le persone non votano contro il loro interesse, poiché esso è soggettivo ed è il risultato di un processo di interpretazione in cui pensano al mondo come un tipo di persona con precise identità»⁶⁰. L'interesse economico conta in funzione dell'identità. Di seguito parleremo di identità sociale e politica come appartenenza di gruppo, attingendo da studi originariamente provenienti dalla psicologia politica, oggi integrati sistematicamente nella scienza politica. Ad esempio, quando affermeremo che i movimenti populistici abbracciano la politica dell'identità, non si farà riferimento a specifiche tradizioni politiche ma a diverse identità sociali e politiche, come l'appartenenza partitica o la razza. La nostra ipotesi, riformulata alla luce di questi studi, è che il successo del populismo sia legato all'uso della politica dell'identità.

Definiamo più chiaramente il concetto di democrazia basata sull'identità sociale. Bartels e Achen integrano alla teoria democratica il punto di vista offerto da numerosi studi di psicologia politica, prendendo atto di come «gli individui organizzino il loro pensiero politico intorno ai gruppi sociali»⁶¹. L'appartenenza partitica è sia una forma di identità sociale che un suo stesso prodotto, mentre i candidati vengono scelti secondo un criterio di vicinanza

⁵⁹ Cfr. P. Norris – R. Inglehart, *Cultural Backlash. Trump, Brexit, and Authoritarian Populism*, New York, NY, 2019, p. 33.

⁶⁰ *Ibi*, p. 209.

⁶¹ L. Bartels – C. Achen, *op. cit.*, p. 208.

o meno al proprio gruppo sociale⁶². Il risultato è un comportamento elettorale determinato dal proprio attaccamento di gruppo, dalle proprie identità sociali e da una valutazione retrospettiva caratterizzata da numerosi *bias*, frutto proprio delle varie forme di appartenenza⁶³. Secondo Liliana Mason «l'identità sociale diventa identità politica quando le identità di gruppo sono associate a specifiche domande politiche»⁶⁴. Ne è esempio il caso degli afroamericani, che ricorrono alla loro identità razziale (identità sociale) per il riconoscimento dei diritti civili (domanda politica) identificandosi con il Partito democratico (identità politica). Così la politica dell'identità «si riferisce alla mobilitazione dell'orgoglio di gruppo [...] giudicando le singole politiche per come incidono sull'eredità e gli interessi del gruppo»⁶⁵. La stessa Mason precisa che la politica dell'identità riguarda il come le persone pensano alla politica, aggiungendo che «ogni identità è capace di guidare il comportamento politico in relazione a uno specifico gruppo»⁶⁶.

Prima di verificare se effettivamente questo sia un nuovo modello di comportamento elettorale e, se sia tipico delle forze populiste, è opportuno chiedersi se sia conciliabile con i principi democratici. Secondo Amy Gutmann, «la prospettiva democratica non considera l'identità di gruppo buona, o cattiva di per sé, ma la valuta secondo ciò che esprime e persegue pubblicamente»⁶⁷. Michael Kenny, nella sua analisi sul rapporto tra liberalismo democratico e politica dell'identità, conviene che l'identità di gruppo acquisisce una sua legittimità quando fa appello alle norme costitutive della cittadinanza democratica, come l'eguaglianza o il rispetto per sé stessi⁶⁸. Gutmann si concentra sulla superiorità etica dei diritti individuali, su cui nessun gruppo, sia esso culturalmente minoritario o maggioritario, può avere l'autorità morale per subordinare

⁶² Cfr. Ibi, p. 246.

⁶³ Cfr. Ibi, pp. 268-269.

⁶⁴ L. Mason, *Uncivil Agreement. How Politics Began Our Identity*, Chicago, IL, 2018, p. 18.

⁶⁵ T. Lee, *Between Social Theory and Social Science Practice*, in R. Abdelal et al. (eds), *Measuring Identity. A Guide for Social Scientists*, New York, NY, 2009, p. 148.

⁶⁶ L. Mason, *op. cit.*, p. 18.

⁶⁷ A. Guttmann, *Identity in Democracy*, Princeton, NJ, 2003, p. 194.

⁶⁸ Cfr. M. Kenny, *The Politics of Identity*, Cambridge, 2004, p. 33.

gli individui ai precetti del gruppo stesso⁶⁹. L'ascesa della politica dell'identità è il risultato del fallimento dei gruppi di interesse, dei partiti e del governo nel fornire risposte ai problemi di eguaglianza civica e politica. Il risultato è un radicale spostamento da un voto di classe a un voto incentrato prevalentemente sulla razza, la religione e l'etnia⁷⁰. Da queste analisi possiamo dedurre che la politica dell'identità sia quindi teoricamente conciliabile con la prospettiva democratica, a patto che rispetti i diritti dell'individuo e il suo fine di equità politica.

L'impatto della politica dell'identità sul comportamento di voto

La politica dell'identità ha davvero modificato il comportamento di voto degli elettori? Cercheremo di rispondere a questa domanda analizzando prima un nuovo modello teorico e successivamente le nuove fratture che caratterizzano il panorama politico contemporaneo. Gwyneth McClendon, cerca di comprendere le motivazioni che spingono gli elettori a partecipare alla vita politica, ed elabora una risposta innovativa nello studio del comportamento elettorale: «I cittadini votano per sostenere politiche che proteggono il loro status sociale di gruppo in relazione ad altri gruppi»⁷¹. La studiosa spiega come la divergenza tra interessi materiali e scelte politiche sia da attribuire al fatto che i potenziali benefici finiscano per favorire più gli altri gruppi che il proprio, causando così una riduzione del proprio status sociale in termini relativi⁷². La motivazione di status si basa sulla distinzione dagli altri individui che vivono in prossimità geografica⁷³. A questo proposito, Diana Mutz rileva come a incidere sul risultato delle elezioni presidenziali americane del 2016 sia stata la percezione, tra gli elettori bianchi, di una crescente minaccia al proprio status sociale dominante di fronte alla continua crescita delle minoranze e all'indebolimento del dominio globale americano a favore di altre potenze come la Cina⁷⁴.

⁶⁹ Cfr. A. Guttman, *op. cit.*, p. 58.

⁷⁰ Cfr. *ibi*, p. 22.

⁷¹ G.H. McClendon, *Envy in Politics*, Princeton, NJ, 2018, p. 2.

⁷² Cfr. *ibi*, p. 8.

⁷³ Cfr. *ibi*, p. 34.

⁷⁴ Cfr. D.C. Mutz, *Status Threat, Not Economic Hardship, Explains the 2016 Presidential Vote*, "Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS)",

McClendon specifica come gli individui usino la comparazione della propria posizione con quella di un altro gruppo etnico che vive nella propria ristretta area geografica come semplificazione cognitiva per comprendere, ad esempio, il problema della disuguaglianza. Se il loro status locale è superiore, anche se potrebbero avere benefici da politiche redistributive, sono contrari a tali politiche a causa di una privazione relativa. Gli altri gruppi ne beneficerebbero di più e si indebolirebbe il proprio status sociale⁷⁵. Il concetto di privazione relativa si basa sulle conseguenze comportamentali dovute alla percezione di una ingiustizia⁷⁶ e si unisce al concetto di identità sociale attraverso l'identificazione di gruppo. Sperimentare una privazione di gruppo accresce, ad esempio, una visione negativa degli immigrati, percepiti come una minaccia al proprio status⁷⁷. Justin Gest conferma questi risultati, evidenziando come la privazione sociale sia correlata a un comportamento antisistema e ad una perdita di status⁷⁸. Il concetto di status sociale relativo sembra dunque arricchire la comprensione delle variabili che determinano il comportamento elettorale basato sulle identità sociali, certificando empiricamente la sua nuova rilevanza nel rafforzamento delle identità politiche di gruppo.

L'affermazione della politica dell'identità sembra coincidere con un cambiamento delle fratture alla base del panorama politico contemporaneo. Alcuni studiosi sottolineano come per una parte degli elettori, quelli più impegnati politicamente, la partecipazione politica sia legata a un bisogno di identità, a una necessità di rispondere alla domanda: «chi siamo noi come individui?»⁷⁹. Le proprie posizioni politiche esprimono un'appartenenza simbolica ad alcuni significati sociali. Questo bisogno si traduce in nuove fratture politiche che Morlino e Raniolo, nel loro studio comparato condotto in alcuni Paesi europei, circoscrivono a tre cate-

vol. 115 (May 2018), n. 19, p. 2.

⁷⁵ Cfr. G.H. McClendon, *op. cit.*, pp. 55-64.

⁷⁶ Cfr. N. Ellemers, *Social Identity and Relative Deprivation*, in I. Walker – H.J. Smith (eds), *Relative Deprivation. Specification, Development, and Integration*, New York, NY, 2010, p. 240.

⁷⁷ Cfr. *ibi*, p. 258.

⁷⁸ Cfr. J. Gest, *The New Minority. White Working Class Politics in an Age of Immigration and Inequality*, New York, NY, 2016, p. 169.

⁷⁹ C.D. Johnston – H.G. Lavine – C.M. Federico, *Open versus Closed. Personality, Identity, and the Politics of Redistribution*, New York, NY, 2018, p. 6.

rie: centro e periferia; religione e secolarismo; favorevoli all'UE e anti-UE⁸⁰. Queste tre categorie, che gli autori riassumono con la contrapposizione tra apertura e chiusura, rappresentano con efficacia le fratture alla base dell'affermazione della politica dell'identità e del correlato successo populista. Il cambiamento, sia esso di carattere demografico, tecnologico, o sociale, incide a livello politico formando nuovi livelli di frattura che i partiti e le istituzioni sono chiamate a interpretare per non esserne travolte.

Le quattro fratture politiche alla base della politica dell'identità

Quali sono le fratture politiche alla base del successo populista? Come indicato da Morlino e Raniolo, iniziamo dalla frattura che domina i Paesi europei, tra euroscettici ed eurofilo. Secondo Galston l'integrazione europea ha portato alla delega di molte materie economiche, con due principali conseguenze: la traduzione dello scontento per le politiche economiche a scontento verso l'UE; un maggior spazio disponibile per i temi sociali e culturali usati in chiave sovranista contro la libertà di movimento delle persone all'interno dell'Unione⁸¹. La politica dell'identità nel caso europeo è il risultato di un vuoto interno lasciato dalla delega di alcune materie economiche che hanno finito per generare una reazione sovranista ed euroscettica. Il caso *Brexit* offre gli spunti più interessanti in questi termini di politica d'identità. Alcuni politologi si domandano perché siano così poche le persone ad aver cambiato idea a tre anni di distanza dal referendum. La risposta si cela dietro al fatto che l'atteggiamento degli elettori verso la *Brexit* sembra essere diventato parte di una nuova identità politica, un modo di vedere il mondo, sé e gli altri⁸². Alla continua salienza del tema europeo come istituzione in sé, sembra corrispondere la formazione di una nuova identità politica. L'Europa sembra essere diventata un simbolo di apertura al cambiamento e internazionalismo

⁸⁰ L. Morlino – F. Raniolo, *op. cit.*, p. 80.

⁸¹ Cfr. W.A. Galston, *op. cit.*, p. 52.

⁸² Cfr. S.B. Hobolt – T. Leeper – J. Tilley, *Emerging Brexit Identities*, in A. Menon (ed), *Brexit and Public Opinion*, Report, "The UK in Changing Europe", 2018, pp. 18-19, disponibile online al sito <https://ukandeu.ac.uk/wp-content/uploads/2018/01/Public-Opinion.pdf>.

e, di conseguenza, materia di una forte polarizzazione politica e identitaria.

Se la frattura europea è confinata ai singoli Paesi europei, quella tra aree rurali e centri urbani si estende anche agli Stati Uniti e non solo. Cramer nel suo studio sul caso americano descrive i tre elementi che contraddistinguono una comunità rurale: la convinzione di essere ignorati da coloro che prendono le decisioni; un profondo senso di ingiustizia per come vengono distribuite le risorse; la consapevolezza di avere dei valori e degli stili di vita diversi⁸³. La loro ostilità verso gli abitanti dei centri urbani è dettata da una forte contrapposizione in termini di identità e coscienza rurale. Quest'ultima opera una distinzione tra coloro che lavorano duro e si meritano quello che guadagnano, e coloro che incarnano lo stereotipo dell'indolente impiegato pubblico⁸⁴. L'identità rurale appare, dal dettagliato ritratto che ne offre Cramer, come una vera e propria identità sociale, a causa dell'intensità e della salienza che ha nelle aree non urbane e per la sua capacità di offrire una visione del mondo radicale, caratterizzata da una forte contrapposizione tra *ingroup* e *outgroup*.

La frattura tra centro e periferia è semplice da determinare nel dato aggregato, altre invece necessitano di un'analisi a livello individuale per essere comprese. Alan Abramowitz considera la frattura tra religione e secolarismo come uno dei principali cambiamenti interscambi nella società americana. Questa frattura, insieme a quella etnico-razziale, culturale e geografica, si è allineata con una specifica identità partitica generando una polarizzazione politica affettiva. Questa radicale contrapposizione fa dei sentimenti negativi verso il partito opposto e del voto "contro" l'avversario, la principale motivazione di voto della politica americana⁸⁵. Secondo il politologo, la crescente centralità della razza e dell'etnia si deve a questo allineamento tra chi vede positivamente i cambiamenti, come la diversità etnica e il secolarismo e, chi invece vi si oppone strenuamente⁸⁶. Abramowitz coglie nell'ostilità verso il parti-

⁸³ K.J. Cramer, *The Politics of Resentment. Rural Consciousness in Wisconsin and the Rise of Scott Walker*, Chicago, IL, 2016, p. 12.

⁸⁴ Cfr. *ibi*, p. 189.

⁸⁵ A. Abramowitz, *The Great Alignment. Race, Party Transformation, and the Rise of Donald Trump*, New York, NY, 2018, p. 8.

⁸⁶ Cfr. *ibi*, p. 2.

to opposto, risultato della somma di identità sociali e politiche contrapposte, una delle motivazioni di voto degli elettori. In questo senso anche la frattura tra religione e secolarismo sembra ritrovare una nuova centralità, seppur come identità sociale.

A queste tre fratture se ne aggiunge una quarta. Secondo i politologi americani John Sides, Michael Tesler e Lynn Vavreck la crescente salienza dei temi razziali, insieme all'atteggiamento verso l'immigrazione, hanno contribuito al successo di Trump⁸⁷. Diversamente da quanto si possa pensare, a incrementare la salienza dell'atteggiamento razziale hanno contribuito entrambi i candidati alla presidenza, seppur in modi e tonalità diverse: «Clinton si posiziona alla sinistra di Obama sui temi razziali, sia da un punto di vista retorico che di *policy*, attraverso specifici incontri con i *Black Lives Matter* e con la contrapposizione dello slogan *Stronger Together* alla concezione ristretta dell'identità americana di Trump. Queste scelte riflettono il focus della campagna Clinton sulla rimobilitazione della coalizione obamiana»⁸⁸. Secondo Tesler, a porre le basi per questa nuova polarizzazione razziale, ha contribuito proprio la presidenza di Barack Obama, con la presenza dell'ex Presidente che ha reso più semplice per i meno informati connettere la razza al partito⁸⁹. Secondo altri studiosi lo stesso tema dell'immigrazione è legato alla razza, a causa della copertura mediatica che associa il cambiamento della società americana con la crescita della minoranza ispanica⁹⁰. In questo modo l'atteggiamento verso l'immigrazione finisce per essere fortemente correlato all'identificazione partitica dei bianchi: l'ostilità verso l'immigrazione ha spinto gli elettori bianchi verso il Partito repubblicano⁹¹. I temi economici, anche quando presenti appaiono legati a un'ansia razziale, di perdita di status: «La credenza che altri gruppi razziali stiano ottenendo ciò che non meritano»⁹². L'immigrazione sembra dunque un potente motore per l'affermazione della razza e dell'et-

⁸⁷ J. Sides – M. Tesler – L. Vavreck, *Identity Crisis. The 2016 Presidential Campaign and the Battle for the Meaning of America*, Princeton, NJ, 2018, p. 2.

⁸⁸ *Ibi*, p. 13.

⁸⁹ Cfr. M. Tesler, *Post-Racial or Most-Racial. Race and Politics in the Obama Era*, Chicago, IL, 2016, p. 161.

⁹⁰ Cfr. M. Abrajano – Z.L. Hajnal, *White Backlash. Immigration, Race, and American Politics*, Princeton, NJ, 2015, p. 207.

⁹¹ Cfr. *ibi*, p. 76.

⁹² *Ibi*, p. 21.

nia come una delle fratture politiche per interpretare lo scenario politico contemporaneo negli Stati Uniti. Solo attraverso la politica dell'identità è possibile coglierne la reale portata, perché, come sostiene Mason, è nell'allineamento tra identità sociali e politiche che sta la forza della loro contrapposizione.

Mark Lilla ha identificato nella retorica della diversità di Clinton una distorsione del liberalismo, una forma espressiva ma non persuasiva di politica dell'identità, responsabile dell'alienazione di una parte di elettori della classe dei lavoratori che, secondo l'autore, hanno reagito contro il politicamente corretto e non contro la diversità⁹³. I democratici e molti altri partiti europei a essi riconducibili hanno edificato parte dei successi del recente passato sulla politica dell'identità, costruendo coalizioni elettorali capaci di mobilitare le minoranze e la classe media sui temi legati alle discriminazioni razziali e sociali. I risultati di queste politiche realizzate per tenere unita questa coalizione hanno generato una reazione. I partiti populistici sono stati capaci di interpretare le nuove fratture che queste politiche hanno generato e, attraverso la politica dell'identità, hanno offerto un'alternativa a quelle politiche.

Quest'analisi ridimensiona anche la concettualizzazione di «crisi della democrazia liberale» dimostrando come i movimenti populistici stiano per lo più interpretando al meglio, rispetto ai partiti tradizionali, le nuove fratture politiche attraverso l'uso proprio della politica dell'identità. Anche in questo caso, il presente elaborato suggerisce cautela nella definizione di una crisi di un modello democratico. Se si interpretano i cambiamenti politici nell'ottica di una teoria realista che recepisce le nuove dinamiche del comportamento elettorale incentrato sulle identità sociali, una simile definizione appare inappropriata. Due miti dominano il nostro dibattito politico attorno ai movimenti populistici: il mito della democrazia populista e il mito della crisi della democrazia liberale. Da questo lavoro sembrano emergere elementi sufficienti a giustificare la nostra accezione mitologica.

⁹³ Cfr. M. Lilla, *The Once and Future Liberal. After Identity Politics*, New York, NY, 2017, p. 124. [trad. it. *L'identità non è di sinistra. Oltre l'antipolitica*, Venezia, 2018].

Conclusioni

Se il populismo ha saputo interpretare un bisogno di identità negli elettori, allora il suo è anche un successo di ricettività, perché è riuscito a dare ascolto alle preoccupazioni che hanno le persone comuni sul funzionamento del governo. La vera domanda da farsi è se la democrazia liberale, come è stata teorizzata, corrisponda o meno a una democrazia basata sulle identità sociali degli individui e se sia a essa conciliabile. Alla luce di quanto osservato in questa analisi ci sentiamo di offrire una risposta affermativa, seppur consapevoli della necessità di più ampi approfondimenti sul tema dell'equilibrio tra diritti individuali e di gruppo. Siamo partiti da una definizione teorica del nostro modello di democrazia liberale, osservando come la sua percezione nell'opinione pubblica corrisponda alla *Folk Theory* elaborata da Bartels e Achen. Successivamente ne abbiamo focalizzato meglio il suo reale funzionamento come democrazia basata sulle identità sociali degli individui, per arrivare infine a come gli elettori vorrebbero che funzionasse. D'altra parte, almeno a livello individuale, nel caso americano nonostante la lunga tradizione populista, gli elettori non sembrano interessati a una democrazia populista ma a una democrazia che tenga conto delle varie identità dei singoli cittadini. La democrazia, per come funziona oggi, sembra essere conciliabile con la teorizzazione di democrazia liberale, e possiamo ritenere che non stia attraversando una crisi ma una fase di consolidamento attraverso i cambiamenti che le nuove fratture politiche hanno generato nello scenario politico. Da qui emerge un ridimensionamento proprio del concetto di «crisi della democrazia liberale» e una messa in discussione dell'assunto che il voto ai movimenti populistici implichi di per sé il desiderio degli elettori di sostituire alla democrazia rappresentativa una democrazia populista.

Gli Autori

ALESSIA CHIRIATTI – Assegnista di ricerca in Relazioni Internazionali presso il Dipartimento di Scienze Umane e Sociali dell'Università per Stranieri di Perugia, dove ha conseguito il titolo di Dottore di ricerca. È inoltre ricercatrice presso l'Istituto Affari Internazionali (IAI) di Roma. Presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano è Cultrice della materia in *International History: the Wider Mediterranean Area*. I suoi interessi di ricerca si concentrano sulla politica estera turca, i *Security Studies* e i *Regional Studies*. Su tali argomenti ha pubblicato diversi *paper* e ha curato la pubblicazione di due volumi collettanei in spagnolo e inglese. Ha inoltre collaborato con l'Istituto dell'Enciclopedia Italiana nell'ambito dell'opera enciclopedica *Atlante Geopolitico Treccani*.

MASSIMO DE LEONARDIS – Dal 2002 Professore ordinario di Storia delle Relazioni e delle Istituzioni Internazionali nell'Università Cattolica del Sacro Cuore, dove dal 2005 al 2017 è stato Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche. Coordinatore per la storia al *Master in Diplomacy* dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale. Presidente della *International Commission of Military History* (2015/2020). Consigliere Scientifico per l'area umanistica della Marina Militare, Membro Decano del Comitato Consultivo dell'Ufficio Storico della Marina Militare e del Consiglio di gestione del Centro interuniversitario di studi e ricerche storico-militari. Direttore dei *Quaderni di Scienze Politiche* e membro dei Comitati Scientifici di varie collane, riviste e centri studi. Ha pubblicato 25 volumi e più di 240 altri saggi in varie lingue. È Membro Ordinario per la classe di *Social Sciences, Law & Economics* della Accademia Scientiarum et Artium Europaea e insignito della *Marin Drinov Medal with Ribbon* della Accademia delle Scienze bulgara.

ALESSANDRO DUCE – Già Professore ordinario di Storia delle relazioni internazionali, ha insegnato presso il Dipartimento di

Giurisprudenza, Studi Politici e Internazionali dell'Università di Parma, dove oggi ricopre il ruolo di docente a contratto per le materie di Storia della Politica e delle Relazioni Internazionali e Storia dell'Organizzazione Internazionale. È stato parlamentare e segretario della Commissione Affari Esteri e Comunitari della Camera dei Deputati. Collabora con diverse riviste nazionali ed estere. Ha pubblicato, fra l'altro, i volumi: *Considerazioni sul Canale di Suez nella politica internazionale dal 1869 ad oggi*, Milano, 1968; *La crisi bosniaca del 1908*, Milano, 1977; *L'Albania nei rapporti italo-austriaci (1897-1913)*, Milano, 1983; *Pio XII e la Polonia (1939-1945)*, Roma, 1997² e *La Santa Sede e la questione ebraica (1933-1945)*, Roma, 2006, oltre che i manuali *Storia della politica internazionale (1917-1957)*, Roma, 2009; *Storia della politica internazionale (1945-2013)*, Roma, 2013; *Storia della politica internazionale (1957-2017)*, Roma, 2019.

GIACOMO INNOCENTI – Dottore di ricerca in Istituzioni e Politiche presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore. Presso lo stesso Ateneo è Cultore della materia in Storia delle Relazioni e delle Istituzioni Internazionali, Storia delle Relazioni tra Nord America ed Europa e Storia delle Istituzioni Militari e dei Sistemi di Sicurezza. Ha svolto didattica integrativa per la cattedra di Storia delle Istituzioni Politiche ed è tutor di seminario presso il corso di laurea in Politiche Europee e Internazionali dell'Università Cattolica. Ha più volte partecipato come relatore, aggregato alla Commissione Italiana di Storia Militare, al Congresso della Commissione Internazionale di Storia Militare.

NICOLA LENSI – Laureato magistrale in Strategie della Comunicazione Pubblica e Politica presso l'Università degli Studi di Firenze "Cesare Alfieri", con una tesi in analisi e teoria politica dal titolo "Trump e il populismo come tecnica di marketing politico". Ha conseguito il Master in *Civic Education* realizzato in collaborazione con la *Princeton University*, NJ. I suoi interessi di ricerca si focalizzano sul rapporto tra populismo e teoria democratica, sulla qualità della democrazia e sul concetto di post-verità, applicato al caso specifico statunitense. Il suo ultimo progetto di ricerca intende analizzare, da un punto di vista politico-comparativo, la

crisi dei partiti di centrodestra di fronte all'ascesa dei movimenti populistici.

STEFANO PILOTTO – Dottore di Ricerca in Storia delle Relazioni Internazionali (Università di Roma “La Sapienza”), ha studiato anche negli Stati Uniti (Harvard) ed in Francia (Sciences Po). Ha esercitato in passato o esercita attività di docenza in materia di Storia della Relazioni Internazionali e di Storia dell’Integrazione Europea all’Università di Trieste (Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali) e in altre istituzioni (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale di Milano). Nel 2010 ha ottenuto il titolo di Professore Honoris Causa da parte dell’Institute of International Business Education di Mosca. Ha scritto diversi articoli e saggi in materia di politica internazionale e storia delle relazioni internazionali. Esercita attività di insegnamento anche all’estero (Bordeaux, Parigi, Madrid, Mosca, Belgrado, Barcellona). Lavora anche al *MIB School of Management* di Trieste come docente e come direttore di programmi. In particolare, da sedici anni è Direttore del corso Origini, destinato ai discendenti degli emigrati italiani nel mondo.

SIMONE ZUCCARELLI – Dottore Magistrale in Relazioni Internazionali. Dopo aver lavorato presso l’Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI), è ora Coordinatore Nazionale e Research Fellow presso il Comitato Atlantico Italiano, dove si occupa di relazioni transatlantiche e politica estera americana. È, inoltre, Presidente di *Youth Atlantic Treaty Association (YATA) – Italy*, associazione giovanile parte del Comitato Atlantico Italiano, e Executive Vice President di *YATA International* e collaboratore di alcune riviste online di settore.

EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica
Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215
e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (produzione); librario.dsu@educatt.it (distribuzione)
web: www.educatt.it/libri
ISBN: 978-88-9335-519-3 / ISSN: 2532-5302 / ISSN edizione online: 2532-5310

I *Quaderni di Scienze Politiche*, la cui pubblicazione è iniziata nel 2011 sotto la denominazione di *Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche*, si ispirano ad una tradizione scientifica interdisciplinare orientata allo studio dei fenomeni politici nelle loro espressioni istituzionali e organizzative a livello internazionale e, in un'ottica comparatistica, anche all'interno agli Stati. Essi sono promossi dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, costituito nel 1983 e interprete fedele della tradizione dell'Ateneo.

Il fondatore dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, Padre Agostino Gemelli, affermava nel 1942 che diritto, storia e politica costituiscono «un tripode» sul quale si fondano le Facoltà di Scienze Politiche, delle quali difendeva l'identità e la funzione. Circa vent'anni dopo, Francesco Vito, successore del fondatore nel Rettorato e già Preside della Facoltà di Scienze Politiche, scriveva: «Noi rimaniamo fedeli alla tradizione scientifica secondo la quale l'indagine del fenomeno politico non può essere esaurita senza residui da una sola disciplina scientifica. Concorrono alla comprensione della politica gli studi storici, quelli filosofici, quelli giuridici, quelli socio-economici». Per Gianfranco Miglio, Preside per trent'anni della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università Cattolica e per otto anche Docente di Storia dei Trattati e Politica Internazionale, la storia è il laboratorio privilegiato della ricerca politologica.

Pubblicati sia a stampa sia *online* sul sito internet www.quaderniscienzepolitiche.it, i *Quaderni* ospitano articoli soggetti a *Peer Review*.

ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE

In copertina: Martin Waldseemüller (1470 ca.-post 1522), *Mappa della terra*, 1507. Edito a Saint-Die, Lorena, attualmente alla Staatsbibliothek di Berlino - Foto: Ruth Schacht. Map Division. © 2019. Foto Scala, Firenze.

La mappa disegnata nel 1507 dal cartografo tedesco Martin Waldseemüller, la prima nella quale il Nuovo Continente scoperto da Cristoforo Colombo è denominato "America" e dichiarata nel 2005 dall'UNESCO "Memoria del mondo", è stata scelta come immagine caratterizzante dell'identità del Dipartimento, le cui aree scientifiche hanno tutte una forte dimensione internazionalistica.



euro 15,00